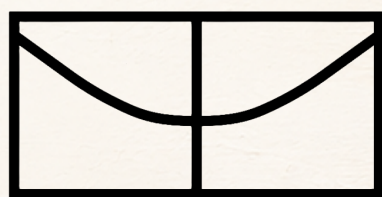




UnB PMPD

Programa de Pós-Graduação em Direito,
Regulação e Políticas Públicas

Revista Técnica



PMPD



Volume 2 – 2026

Número 2

Faculdade de Direito da Universidade de Brasília



UnB PMPD

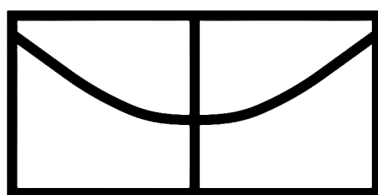
Programa de Pós-Graduação em Direito,
Regulação e Políticas Públicas

Revista Técnica do PMPD

Volume 2 – 2026

ISSN 3086-3392

**Publicação do Programa de Pós-Graduação em Direito,
Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília – UnB**



PMPD



Revista Técnica do PMPD/Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. v. 2, n. 2 (2026). Brasília: Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas, 2026.

Trimestral

Editor: Wilson Roberto Theodoro Filho

Disponível em:

<https://colunas.direitounb.com.br/edicoes>

ISSN 3086-3392

1. Direito – Periódicos. I. Revista Técnica. II. Regulação. III. Políticas Públicas. IV. Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas. V. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

CDU 34

CDD 340

A Revista Técnica do PMPD adota a licença
CREATIVE COMMONS ATTRIBUTION 4.0
INTERNATIONAL (CC BY), sendo permitidas cópias
e reproduções, em qualquer meio ou formato, sem
restrições, desde que o trabalho original seja
devidamente citado. Autoras e autores de textos
publicados na Revista Técnica do PMPD mantêm os
direitos autorais de seus respectivos textos.





UnB PMPD

Programa de Pós-Graduação em Direito,
Regulação e Políticas Públicas

Revista Técnica do PMPD

Volume 2 – 2026

ISSN 3086-3392

EDITOR

Wilson Roberto Theodoro Filho

PRESIDENTE DO CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Araújo Costa

CONSELHO EDITORIAL

Ana Claudia Farranha Santana

André Macedo de Oliveira

Fernanda de Carvalho Lage

Henrique Araújo Costa

Maria Pia Guerra

Othon de Azevedo Lopes

ASSISTENTE DE EDITORAÇÃO

Maria Nayara Rodrigues Fernandes



SUMÁRIO

Apresentação _____ p. 9

Wilson Roberto Theodoro Filho

Beethoven: clássico romântico ou romântico clássico? _____ p. 10

Marcelo Barros Melo

O Conselho Nacional de Justiça e a Teoria da Regulação Responsiva _____ p. 14

Israel Cardoso dos Santos

Quando a exceção vira regra: a inviolabilidade de domicílio nos crimes de drogas _____ p. 21

Lídio Carlos da Silva Júnior

Programa Novos Caminhos: de Santa Catarina para o Brasil _____ p. 26

Záira Cavalcanti de Albuquerque Costa

População em Situação de Rua e o Simbolismo da ADPF 976 _____ p. 32

Ana Cláudia Lima Britto



Estado Federal _____ p. 43

Eduardo Justino de Paula

Violência vicária e a instrumentalização internacional de crianças _____ p. 60

Jane Maria Muritiba Grasso

Quando a exceção se traveste de técnica _____ p. 69

Frederico Leandro Gomes

Qual a piada mais sem graça? _____ p. 79

Christiano Vasconcellos Salum Vieira

O papel da OAB no enfrentamento da litigância predatória _____ p. 83

Rodrigo Martins Soares

Cannabis medicinal no Brasil _____ p. 87

Varley Pires da Mata

Jurisprudência dominante: um conceito ainda controvertido _____ p. 96

Ramon Ramos Ferreira de Aquino



Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero _____ p. 104

Edileusa Soares Martins

A burocracia do atraso _____ p. 108

Jader Borges Guimarães

Abriam as portas do direito _____ p. 110

Maria Auxiliadora Ramalho da Rocha

Lampião e os arquivos do amanhã _____ p. 114

Julio Cesar de Andrade Souza

O silêncio de João _____ p. 120

Eduardo Chabaribery Liborio

Dados pessoais na Justiça do Trabalho _____ p. 126

Victor Emanuel de Carvalho

Direito à desconexão laboral _____ p. 128

Ilka Lins

A necropolítica de segurança pública no quarto de despejo
_____ p. 131

Jorge Lamberto Romeiro de Oliveira



A Justiça produtiva é justa? _____ p. 139

José Octávio Galvão de Alsina Grau

O princípio da anterioridade eleitoral no STF _____ p. 143

Ana Paula Almeida Pinheiro dos Anjos

Princípio da irrelevância penal do fato _____ p. 166

Edvaldo Ramos Nobre Filho

Um milhão de habeas corpus impetrados no STJ _____ p. 171

Simone Soares de Oliveira

O Conselho Nacional de Justiça como órgão regulador _____ p. 177

Janaina Marques Alves

26 de outubro de 2025 _____ p. 188

Maurício Ferreira dos Santos Neto



Apresentação

Wilson Roberto Theodoro Filho

A presente edição da Revista Técnica do Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília dá continuidade ao propósito de consolidar e difundir a produção técnica desenvolvida no âmbito do Programa. Reunindo textos voltados à análise de temas contemporâneos relacionados ao Direito, à regulação e às políticas públicas, a Revista reafirma seu compromisso com a divulgação de trabalhos que conciliam reflexão crítica e relevância prática.

Os textos publicados nesta edição refletem a diversidade de interesses acadêmicos e profissionais de docentes, discentes e colaboradores, evidenciando a pluralidade de perspectivas que caracteriza o Programa. Ao proporcionar um espaço para a circulação de ensaios, artigos de opinião e outros textos de natureza técnica, a Revista busca fortalecer o diálogo entre a universidade, as instituições públicas e a sociedade, contribuindo para o aperfeiçoamento das práticas jurídicas e regulatórias.

A publicação reafirma, assim, a vocação da Revista Técnica como instrumento de divulgação do conhecimento aplicado e de incentivo à produção intelectual comprometida com os desafios contemporâneos do Direito e das políticas públicas.

Os interessados em publicar conosco, quer da comunidade acadêmica vinculada ao Programa, quer da comunidade externa, podem enviar seus trabalhos para o e-mail: revistapmpd@gmail.com, com o assunto: SUBMISSÃO PARA A REVISTA TÉCNICA. Uma ótima leitura!



Beethoven: clássico romântico ou romântico clássico?¹

Marcelo Barros Melo – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619619>

Ludwig van Beethoven, embora homem afeito a paixões, por vezes viu seu amor não ser correspondido pelas pretendentes da época. Em busca de sua amada imortal (pessoa desconhecida a quem o compositor certa vez escreveu uma apaixonada carta – fato que se tornou célebre pelo filme de mesmo nome), não mediu esforços para alcançar corações – há quem diga que Für Elise teria sido composta no contexto de conquista. Todavia, apesar das tentativas, umas permaneceram-lhe ora indiferentes, outras apenas como paixão fugaz. Natural, todos passamos por isso, mas a pergunta que insiste em ser feita pelos estudiosos até hoje é a seguinte: Beethoven foi ou não um romântico?

Embora a introdução do presente ensaio faça crer que o romantismo a que se refere seria aquele da experiência humana, dos sentimentos, dos desejos ou das emoções, disso não se trata exatamente. A pergunta título relaciona-se ao modo como o compositor alemão seria categorizado dentro dos movimentos culturais da história da música, se clássico ou romântico, pois essa é a discussão que, por diversas vezes, os biógrafos de Beethoven travaram ao longo do tempo. Antes de se chegar a qualquer conclusão, uma outra pergunta precisa ser respondida: o que seria clássico e o que seria romântico no contexto da música erudita?

Em uma rápida conceituação, o classicismo, período que vai de meados do século XVIII ao início do século XIX, é caracterizado pelo equilíbrio na organização musical e em certa rigidez de estruturas, sendo a forma sonata a mais utilizada no período (exposi-

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/beethoven-um-classico-romantico-ou-um-romantico-classico>



ção do tema “A-B”; desenvolvimento “C”; e recapitulação “A’-B”). As execuções musicais eram realizadas frequentemente no formato de concertos, desde a apresentação de um simples quarteto de cordas até a execução de uma sinfonia por orquestra com diversos instrumentos.

Já no romantismo, a forma deixa de ser tão rígida, a liberdade do compositor e do intérprete são maiores em busca de ampla expressividade melódica, com maior energia na execução das obras – tudo para exprimir de maneira mais fidedigna os sentimentos mais profundos da alma do artista (amor, paixão, dor, heroísmo...). Corpos orquestrais maiores e mais complexos passaram a ser utilizados, sendo os músicos da época influenciados tanto por escritores contemporâneos (Goethe, Schiller, Lord Byron, Victor Hugo etc.), quanto por um sentimento nacionalista mais elevado, que se expressava em melodias e harmonias do folclore de cada país.

Pois bem, e Ludwig, que nasceu em 1770 e morreu em 1827, seria representante de qual escola?

Um de seus mais estimados alunos, e eterno assistente, Carl Czerni, muito lembrado pelos seus estudos de piano utilizados até hoje e como o primeiro a perceber a surdez do mestre, mencionava que o artista seria o maior representante da escola clássica de Viena. Também adotando tal posição, dentre outros, Donald Francis Tovey, na obra intitulada *Beethoven*, publicada em 1944 na Universidade de Oxford, que analisa sob a ótica da construção classicista de Mozart e Haydn mesmo as obras finais do músico alemão (como a 7ª Sinfonia e a ópera *Fidélio*).

Por outro lado, seguia a tese do romantismo de Beethoven o compositor francês Hector Berlioz, que incorporou conscientemente ao seu estilo sinfônico elementos do estilo de Ludwig. Conforme coluna de Augusto Valente, na revista *Deutsche Welle* de 13/1/2003, “Berlioz cultivou de forma incipiente aspectos tipicamente beethovenianos, como riqueza estrutural ou desenvolvimento temático, em favor da representação sono-



ra de histórias, paisagens e estados de espírito” (disponível em <https://www.dw.com/pt-br/hector-berlioz-e-a-m%C3%BAsica-alem%C3%A3/a-746103>. Acesso em 19/3/2025).

O Nobel de literatura de 1915, e igualmente francês, Romain Rolland, é um dos adeptos da mesma teoria. Ao escrever o livro “A vida de Beethoven”, não só evidencia aspectos técnicos da música, como também do viver e da personalidade “romântica” do artista, como a surdez que não o impediu de seguir milagrosamente compondo, e outros ingredientes dramáticos tão “valorizados” no século XIX: embora “um infeliz, pobre, inválido, solitário, a personificação da dor, a quem o mundo recusa a alegria”, também aquele que “cria ele próprio a Alegria para dar ao mundo” (disponível em <https://www.e-cultura.pt/artigo/31836>. Acesso em 19/3/2025).

Todavia, apesar de os classicistas não estarem totalmente errados e dos românticos não estarem completamente certos, a posição mais comumente aceita é a de que Beethoven é um compositor de transição entre as duas épocas. Ele praticamente esgota as possibilidades do classicismo, já abrindo as portas para o desenvolvimento do romantismo. Como Eduardo Monteiro e Mônica Lucas bem descreveram:

Nos debates estéticos que ocorreram desde o fim do século XVIII, a música de Beethoven foi tomada como exemplo dos novos ideais sinfônicos e modernos. Sua produção foi considerada modelar tanto nas contendas filosóficas quanto na prática musical. É uma opinião comumente aceita que Beethoven constituiu-se num ponto de divisão entre a música dos séculos XVIII e XIX, entre os estilos musicais assim denominados “Clássico” e “Romântico”. Autores como Ratner (1980) e Crocker (1986) observam que Beethoven se diferencia radicalmente de seus contemporâneos, de modo geral, mais voltados para o sentimentalismo e o virtuosismo técnico. Nesse sentido, desprendem-se do ancoramento na tradição representada por Haydn, que fundamenta a técnica compositora de Beethoven. Essa percepção de continuidade já está presente na crítica da época: por exemplo, em 1810, o compositor e crítico musical Johann Friedrich Reichardt (1810, I, p.31-2) expressa-a com a seguinte metáfora: “[Mozart] construiu seu palácio sobre o fantástico e acolhedor pavilhão de Haydn. Beethoven, desde cedo, já se sentira em casa nesse palácio, e só lhe restou cons-



truir, para expressar sua própria natureza em suas próprias formas, torres arrojadas e orgulhosas, às quais não é possível acrescentar nada sem quebrar o pescoço” (disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/J6rZ4Fxtf8j9nCKJZ9mYyDJ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 19/3/2025).

Entretanto, o mais importante dessa discussão, e respondendo à pergunta feita no início do ensaio, é que Beethoven é aquilo que cada um sente no momento em que o escuta. A experiência pode ser uma quando ouvimos o mestre com ouvidos formais e de perfeccionismo; pode também ser outra, quando o ouvinte busca a liberdade das formas e a expressividade das emoções. Por fim, a experiência pode ser desvinculada de tudo, quando se compreende Beethoven como entidade livre entre dois mundos; como o início e o fim de duas escolas; como o alfa e o ômega de dois universos. Conclusão inconclusiva ou paradoxal? Talvez, tal como a lógica de existência de um músico surdo capaz de compor monumentos musicais. Para ficar mais fácil, a simples afirmativa: Beethoven é Beethoven.



O Conselho Nacional de Justiça e a Teoria da Regulação Responsiva¹

Israel Cardoso dos Santos – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619621>

Há uma recente controvérsia no âmbito cartorário sobre a possibilidade de prestação de serviço de disponibilização e assinatura de Autorização para Transferência de Propriedade do Veículo em meio digital (ATPV-e) por Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais.

A problemática está situada na possível usurpação, pelos Cartórios de Registro Civil, de atribuição conferida ao Cartório de Registro de Notas, ao qual compete, com exclusividade, dentre outras coisas, reconhecer firmas e autenticar cópias de documentos, nos termos do art. 7º, IV e V, da Lei n. 8.935/1994 e do art. 306, III, do Provimento n. 149/2023, Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial – CNN/CN/CNJ-Extra.

A celeuma teve sua origem remota com a edição da Lei n. 13.484/2017 que inseriu dispositivos na Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), dentre eles os §§ 3º e 4º do art. 29 da referida lei, segundo os quais os ofícios de registro civil seriam considerados ofícios da cidadania e estariam autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/o-conselho-nacional-de-justica-e-a-teoria-da-regulacao-responsiva>



O novel dispositivo legal inserido pela Lei n. 13.484/2017 foi impugnado no Supremo Tribunal Federal por Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI 5.855, ajuizada pelo Partido Republicano Brasileiro – PRB, ocasião na qual a Suprema Corte julgou parcialmente procedente a ação para dar interpretação conforme à Constituição ao § 3º, com redução de texto, declarando a nulidade do trecho que dispensava homologação prévia pelo Poder Judiciário.

Por outro lado, a decisão do STF naquele caso considerou válida a redação da lei que atribuiu aos Offícios de Registro Civil das Pessoas Naturais a possibilidade de prestação de outros serviços remunerados, conexos aos seus serviços típicos, mediante convênio devidamente homologado pelo Poder Judiciário, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas, podendo o referido convênio ser firmado pela entidade de classe dos Registradores Civis das Pessoas Naturais de mesma abrangência territorial do órgão da entidade interessada.

Mais recentemente, em 24 de novembro de 2023, a Associação dos Registradores Civis de Pessoas Naturais – ARPEN-Brasil celebrou credenciamento junto à Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN (Portaria 1.137/2023) para a prestação de serviço de disponibilização e assinatura da Autorização para Transferência de Propriedade do Veículo em meio digital (ATPV-e), credenciamento que foi homologado pelo Conselho Nacional de Justiça por decisão do então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Luis Felipe Salomão, em decisão exarada no Pedido de Providências n. 0007854-69.2023.2.00.0000, em 5 de agosto de 2024.

Os Cartórios de Notas, por meio de sua entidade representativa, Colégio Notarial do Brasil-Conselho Federal, não se conformaram com a homologação do credenciamento pelo CNJ, insistindo que o serviço pretendido pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais trata, em verdade, de reconhecimento de assinatura eletrônica em documento digital, usurpando, assim, atribuição que seria exclusiva dos serviços de Notas, nos termos do art. 306, II, do CNN/CN/CNJ-EXTRA, Provimento n. 149/2023.



A situação demonstra uma crise interna entre duas especialidades cartorárias previstas na Lei dos Cartórios, Lei n. 8.935/1994, tendo o Conselho Nacional de Justiça como o órgão administrativo máximo destinado a dirimir as controvérsias sobre as atribuições das referidas entidades.

Nos termos da Lei n. 8.935/1994, são sete as especialidades de serviços notariais e de registro, quais seja: (i) tabelionatos de notas; (ii) tabelionatos e oficiais de registro de contratos marítimos; (iii) tabelionatos de protesto de títulos; (iv) oficiais de registro de imóveis; (v) oficiais de registro de títulos de documentos e civis das pessoas jurídicas; (vi) oficiais de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas; e (vii) oficiais de registro de distribuição.

A Constituição Federal, em seu art. 236, dispõe que os serviços notarial e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, e que suas atividades seriam reguladas por lei, que disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários e definirá a fiscalização pelo Poder Judiciário.

A lei que regula o sobredito dispositivo da Constituição Federal é a Lei n. 8.935/1994, a qual incumbe aos registradores civis de pessoas naturais as atribuições da prática de atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, sujeitos às normas que definirem as circunscrições geográficas.

Via de regra, a principal atribuição dos registros civis de pessoas naturais é a de registrar nascimentos, casamentos, óbitos, emancipações, interdições, sentenças declaratórias de ausência, opções de nacionalidade, legitimação adotiva, e respectivas averbações de alterações naqueles registros.

Somam-se a isso os dispositivos do CNN/CN/CNJ-Extra, arts. 468 e 469 que, à semelhança da Lei n. 13.484/2017, atribuem a alcunha de “ofício da cidadania” aos registradores civis, conferindo-lhes a possibilidade de prestação de “outros serviços remune-



rados relacionados à identificação dos cidadãos, visando auxiliar a emissão de documentos pelos órgãos responsáveis”.

No que tange aos cartórios de Notas, suas atribuições precípua dizem respeito à lavratura de escrituras e procurações públicas, testamentos públicos, atas notariais, reconhecimento de firmas e autenticação de documentos, incumbindo-lhes, também, atuarem como mediadores ou conciliadores e árbitros. Da mesma forma como autorizado em relação ao Registro Civil das Pessoas Naturais, os Tabelionatos de Notas estão autorizados, nos termos da Lei n. 14.382/2022, a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio com órgãos públicos, entidades e empresas interessadas, respeitados os requisitos de forma previstos no Código Civil Brasileiro.

A briga interna entre as sobreditas unidades cartorárias decorre do regime privado que a Constituição Federal atribui aos serviços notariais e registrais, de modo que as referidas atividades sempre irão buscar aumentar suas margens de lucro, como é próprio e perfeitamente normal para as atividades privadas. Contudo, quando esse conflito atinge o interesse público e afeta os interesses da população usuária dos serviços, o conflito pode ganhar feições não republicanas.

É certo que dentre as unidades cartorárias as que menos arrecadam são justamente os Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, conforme se verifica facilmente do Portal Justiça Aberta mantido pelo Conselho Nacional de Justiça e alimentado pelas próprias serventias extrajudiciais que devem informar, dentre outras coisas, a arrecadação semestral.

Tanto é assim que praticamente todos os Tribunais de Justiça dos Estados precisam definir uma renda mínima a ser paga aos registradores civis cujos cartórios não tenham arrecadação suficiente ou seja deficitária para a manutenção das despesas do cartório. Essa renda mínima do registrador civil muitas vezes é bastante reduzida, comparativamente aos demais titulares de serviços de notas e registro. Por exemplo, no Estado de Pernambuco, a renda mínima é de cerca de 3 (três) salários-mínimos.



A baixa arrecadação decorre sobretudo da enorme quantidade de atos “gratuitos” realizada pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais, visto que a própria Constituição Federal atribui gratuidade, aos reconhecidamente pobres, na forma da lei, do registro civil de nascimento e da certidão de óbito.

A lei que disciplina a referida gratuidade é a Lei n. 7.844/1989, que inseriu nova redação ao art. 30, § 1º, da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), dispondo que o estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, em se tratando de analfabeto, neste caso acompanhada da assinatura de duas testemunhas.

Os “atos gratuitos” realizados pelos oficiais de registro civil deveriam ser ressarcidos pelo Poder Público, o que em geral ocorreu por meio de fundo criado para essa finalidade, constituído de percentual arrecadado nos emolumentos das unidades extrajudiciais. Esse fundo costuma ser denominado nos Estados pela sigla FERC – Fundo Especial para o Registro Civil. Porém, muitas vezes o próprio fundo é deficitário, ou sequer existe ou não funciona adequadamente, o que torna ainda mais complicada a vida financeira de determinados registradores civis.

Por outro lado, os cartórios de notas estão entre os que mais arrecadam no país, superando, em alguns casos, a arrecadação de cartórios de registro de imóveis, os mais rentáveis entre a lista de especialidades cartorárias.

Para se ter uma ideia, no Estado do Amazonas, por exemplo, uma escritura pública de compra e venda de imóvel pode custar mais de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) quando o imóvel custa valor superior a R\$ 1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais), sendo certo que na atual desvalorização da moeda, um milhão de reais não é exatamente o valor necessário para a aquisição de uma mansão, mas apenas um apartamento relativamente comum das classes médias que vivem nos grandes centros urbanos. O mesmo imóvel poderia ter sua escritura pública lavrada pelo valor de cerca de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) se o documento fosse lavrado em um dos cartórios de notas do Distrito Federal.



Essa disparidade nos valores dos emolumentos entre os Estados da Federação gera uma “guerra” por captação de clientelas pelos cartórios de notas, visto que, diferentemente dos cartórios de registro civil, cuja atuação está adstrita às circunscrições geográficas definidas pelas leis de organização judiciária dos Estados, podem ser escolhidos livremente pelos usuários do serviço, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar da situação dos bens objeto do ato ou negócio (art. 8º da Lei n. 8.935/1994).

Com a atual evolução tecnológica, também é possível aos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais a prática de determinados atos de registro, como a alteração de prenome e/ou do gênero, nos casos permitidos em lei, ainda que o requerente não seja domiciliado em sua circunscrição, caso em que deverá encaminhar ao oficial competente o título a ser registrado via Central de Informações do Registro Civil de Pessoas Naturais – CRC. Porém, mesmo com esse sistema interligado de intercâmbio de informações dos registros civis, não há arrecadação suficiente em muitos cartórios que continuam necessitando do pagamento da “renda mínima” pelos Tribunais de Justiça dos Estados.

Portanto, não é possível comparar a arrecadação de um cartório de notas com a arrecadação dos cartórios de registro civil de pessoas naturais, e essa insurgência dos notários com a possibilidade de prestação de serviço de disponibilização e assinatura de Autorização para Transferência de Propriedade Veicular eletrônica pelos registradores civis vai no sentido de criar uma espécie de reserva de mercado para os cartórios de notas, o que não pode ser admitido pela Administração Pública, sobretudo diante da Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019), segundo a qual é dever do Estado e suas entidades que atuam na regulação da atividade econômica, como é o caso do Conselho Nacional de Justiça, evitar o abuso do poder regulatório e econômico tendente a criar prejuízo à livre concorrência.

Assim, penso que andou bem o Conselho Nacional de Justiça ao homologar o credenciamento da Associação Nacional dos Registradores Civis – ARPEN-Brasil para a prestação do serviço de disponibilização e assinatura da Autorização para Transferência de Propriedade Veicular em meio digital (ATPV-e), medida que visa ampliar a arrecada-



ção dos cartórios deficitários e possibilitar que haja um titular para esses serviços, visto que muitos cartórios de registro civil estão vagos em razão da ausência de interesse dos concursados na assunção de serventias com baixa arrecadação ou deficitárias.

Além de caminhar no sentido da livre concorrência própria da atividade privada, e de não usurpar competência dos cartórios de notas, visto que cabe aos registradores civis de pessoas naturais atuar na identificação de pessoas, o que será realizado via assinatura eletrônica avançada própria dos cartórios de registro civil, a medida ainda ganha um adicional de prevenir fraudes, pois o banco de dados dos registros civis possui dados biométricos e é alimentado com os registros de óbitos, evitando que estelionatários utilizem dados de pessoa morta para a emissão da referida autorização ATPV-e.



Quando a exceção vira regra: a inviolabilidade de domicílio nos crimes de drogas¹

Lídio Carlos da Silva Júnior – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619623>

O debate sobre as políticas de drogas no Brasil tem se concentrado em controvérsias que envolvem, ao mesmo tempo, métodos de atuação policial e garantias fundamentais dos cidadãos. Nesse contexto, a inviolabilidade do domicílio — consagrada no artigo 5º, inciso XI, da Constituição Federal — assume papel central, pois protege a esfera privada e assegura ao lar função de refúgio de intimidade e segurança. Embora a norma preveja exceções como flagrante delito, desastre ou prestação de socorro, evidências empíricas apontam para uma crescente flexibilização dessa garantia em investigações de tráfico de drogas, estendendo a exceção além de seu caráter estritamente emergencial.

A complexidade do tema também se reflete na jurisprudência, ainda marcada por divergências. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 603.616/RO (Tema 280), firmou o entendimento de que a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial é lícita apenas quando houver fundadas razões que indiquem situação de flagrante. No entanto, o próprio conceito de “fundadas razões” tem sido interpretado de forma diversa entre juízes e tribunais, especialmente quanto à exigência de motivação objetiva e anterior à diligência policial. Essa imprecisão normativa reforça a importância da produção de dados empíricos e da reflexão acadêmica sobre os limites da atuação estatal.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/quando-a-excecao-vira-regra-a-inviolabilidade-de-domicilio-nos-crimes-de-drogas>



Foi nesse contexto que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desenvolveu, em 2023, um estudo abrangente sobre a entrada em domicílio em processos envolvendo crimes de drogas. A pesquisa, de caráter quantitativo e exploratório, analisou 28.851 ações penais com decisões terminativas em primeira instância, abrangendo um universo estimado de 41.100 réus. Foram selecionadas cinco capitais com maior número de entradas em domicílio em cada região do país — Brasília, Curitiba, Fortaleza, Manaus e Rio de Janeiro — com o objetivo de aprofundar a análise regional dos padrões de atuação policial.

A partir dos dados dos autos, foram extraídas informações do Código de Endereçamento Postal (CEP), possibilitando a geolocalização dos domicílios. Esses dados foram cruzados com bases dos Correios e do Censo/IBGE de 2010 — e, no caso de Brasília, com a malha censitária de 2021 — a fim de identificar o perfil socioeconômico das regiões. As variáveis observadas incluíram a forma de entrada (com ou sem mandado), a motivação (denúncia anônima, patrulhamento, comportamento suspeito), o registro de consentimento e o perfil racial dos réus.

Os resultados revelaram que 49,1% dos processos analisados incluíam registros de entrada em domicílio, sendo a maioria dessas incursões realizada sem autorização judicial. Apenas 15,6% ocorreram mediante mandado. Quanto ao consentimento do morador, 56% dos autos não mencionam se houve autorização; 34% indicam consentimento; 7% apresentam versões conflitantes; e apenas 3% registram recusa expressa. Predominou a entrada direta, sem abordagem prévia em via pública, geralmente fundamentada em elementos frágeis, como denúncias anônimas não documentadas.

A pesquisa apontou indícios consistentes de seletividade sociorracial nas entradas domiciliares. As incursões concentraram-se em bairros periféricos, de baixa renda e majoritariamente habitados por pessoas negras, enquanto regiões centrais ou de alta renda praticamente não registraram esse tipo de intervenção. Das 307 entradas analisadas, 84,7% ocorreram em bairros de maioria negra e 91,2% em áreas com renda per capita de até um salário-mínimo. Apenas seis ocorreram em locais com renda entre cinco e dez



salários-mínimos — metade com mandado — e nenhuma em bairros com renda superior. Em termos raciais, réus negros representaram 44,3% dos casos, frente a 23,6% de réus brancos. Quando houve mandado judicial, essa disparidade diminuiu, sugerindo maior controle institucional com a participação do Judiciário, ainda que pontual.

Os dados empíricos demonstram que a exceção constitucional à inviolabilidade do domicílio, prevista para situações de flagrante, tem sido frequentemente utilizada como justificativa para intervenções policiais rotineiras, esvaziando seu caráter excepcional. Diante desse cenário, o estudo propõe, como medida essencial, o reforço da exigência de autorização judicial prévia para buscas em casos de crimes de drogas, sob pena de nulidade das provas obtidas. Tais delitos, em regra, não envolvem vítima imediata, tampouco representam ameaça a terceiros ou perigo iminente, sendo sua apuração resultado de atos investigativos — o que reforça a necessidade de controle judicial prévio, devidamente motivado.

Conforme evidenciado pela pesquisa, a prática reiterada de entradas domiciliares sem mandado, amparadas em indícios subjetivos ou não documentados, compromete não apenas o equilíbrio entre a segurança pública e as garantias constitucionais, mas também o direito à isonomia, ao gerar tratamentos diferenciados e discriminatórios entre os cidadãos. Ademais, a ausência de protocolos claros e de respaldo judicial prévio fragiliza direitos fundamentais e expõe os próprios agentes de segurança a riscos jurídicos e operacionais, seja pela possibilidade de responsabilização posterior por ilegalidades, seja pela atuação em contextos potencialmente conflituosos.

Nesse cenário, o fortalecimento das garantias processuais, a padronização dos procedimentos e a supervisão judicial não apenas asseguram a proteção dos direitos individuais, como também oferecem respaldo jurídico e maior segurança àqueles que atuam nas operações. Diante desses achados, revela-se urgente a definição de parâmetros jurisprudenciais objetivos para o conceito de “fundadas razões”, bem como a implementação de protocolos rigorosos para o registro formal do consentimento ou da recusa dos moradores. O fortalecimento dessas garantias não se configura como obstáculo ao en-



frentamento da criminalidade, mas sim um vetor de transparência, equidade e responsabilidade, indispensável à efetivação dos direitos humanos e à consolidação do Estado Democrático de Direito.

Em suma, pode-se afirmar que a entrada em domicílio, quando excepcional e devidamente fundamentada, é compatível com o ordenamento constitucional. O que se observa, porém, é que sua conversão em prática seletiva e pouco controlada configura uma violação concreta aos direitos fundamentais. A pesquisa do Ipea revela, de forma contundente, padrões de atuação policial em investigações de drogas e destaca o papel central do Judiciário na contenção de abordagens discriminatórias.

Os resultados oferecem subsídios empíricos para mapear essas práticas e lançam luz sobre a necessidade de refletir até que ponto a jurisprudência das Cortes Superiores tem incorporado — ou ignorado — esses elementos em suas decisões. Por fim, os dados reforçam a urgência de novos estudos empíricos capazes de aproximar jurisprudência, normas legais e práticas policiais — um passo essencial para aprimorar políticas públicas e garantir a proteção real dos direitos individuais.

Referências

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 603.616/RO. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 5 out. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=12345678>. Acesso em: 16 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023.



UnB PMPD

Programa de Pós-Graduação em Direito,
Regulação e Políticas Públicas

Disponível

em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12376/1/RI_Perfil_producao_provas.pdf

f. Acesso em: 16 abr. 2025.



Programa Novos Caminhos: de Santa Catarina para o Brasil¹

Záira Cavalcanti de Albuquerque Costa – mestranda do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619625>

De acordo com o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), existem, em abril de 2025, mais de 34.600 crianças e adolescentes abrigados em serviços de acolhimento espalhados pelo país. Sendo que, aqueles que não conseguirem ser adotados ou, de alguma forma, reintegrados às suas famílias de origem antes de completarem 18 anos de idade, terão obrigatoriamente de deixar esses abrigos e passar a prover a si próprios, mesmo sem qualquer preparação para tanto ou qualquer perspectiva de como fazê-lo.

E foi ante a constatação dessa dura realidade a ser vivenciada por parte dos jovens em desacolhimento institucional pela maioria que, em 2013, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), por meio da atuação do seu então Coordenador da Infância e da Juventude, o Desembargador Sérgio Izidoro Heil, se juntou à Associação dos Magistrados Catarinenses (AMC) e à Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) com o objetivo de auxiliar esse público no momento em que tiverem de deixar suas respectivas instituições acolhedoras.

Assim nasceu o Programa Novos Caminhos (PNC) – uma iniciativa que visa transformar a realidade de crianças e adolescentes que vivem em serviço de acolhimento, por meio da oferta de capacitações e da articulação com a sociedade empresarial para a sua efetiva inserção no mercado de trabalho.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/programa-novos-caminhos-de-santa-catarina-para-o-brasil>



A materialização do PNC teve início com a implementação, ainda no ano de 2013, de um projeto piloto no Município de Chapecó/SC. E tamanho foi o seu êxito, que apenas três anos depois, em 2016, o programa já havia alcançado todos os municípios do estado de Santa Catarina e ampliado seu público-alvo de modo a também oferecer serviços e oportunidades tanto para os residentes dos serviços de acolhimento do estado quanto para seus egressos e para os profissionais que ali atuam.

Ao longo de sua trajetória, diversas instituições passaram a integrar essa iniciativa do TJSC, fortalecendo sua atuação e ampliando seu alcance. Entre elas, destacam-se: a Ordem dos Advogados do Brasil em Santa Catarina (OAB/SC); o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC); o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC/Fecomércio/SC); a Associação Catarinense de Medicina (ACM); a Fundação de Estudos Superiores de Administração e Gerência (FESAG); a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Santa Catarina (FAESC), por meio do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR/SC); o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE/SC); e o Serviço Social do Comércio (SESC/Fecomércio).

A execução do programa se dá de forma integrada. A FIESC, por meio do SESI, oferece atividades de saúde e cursos de educação básica, como a Educação de Jovens e Adultos (EJA), enquanto o SENAI promove a formação profissional. A Fecomércio/SC, através do SENAC, também disponibiliza cursos profissionalizantes e, pelo SESC, promove ações nas áreas da saúde, esportes e educação. Já a FAESC, em parceria com o SENAR, atua no meio rural, com cursos voltados à educação profissional agrícola e à promoção social. O CIEE, por sua vez, desenvolve formação profissional por meio do Programa de Iniciação ao Trabalho (PIT), Oficinas Socioeducativas e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, além de inserir jovens no mercado por meio dos Programas de Aprendizagem e Estágio.

Nada obstante, merece destaque a participação da comunidade empresarial, que é convidada a colaborar com o programa por meio da realização de eventos como o “Café com Empresários” – voltado à sensibilização de empresas e indústrias locais para a ne-



cessidade de inserção dos jovens acolhidos no mercado de trabalho (em especial, aqueles que se encontram mais próximos do seu desacolhimento pela maioria).

Todos os estabelecimentos que decidirem participar da iniciativa e abrirem oportunidades de estágio, aprendizagem ou emprego efetivo ao público alvo do programa (jovens em acolhimento institucional ou egressos de acolhimento institucional), recebem certificado e selo de empresa cidadã, emitidos pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, além de passarem a ter suas logomarcas expostas no site oficial do PNC (<https://novoscaminhos-sc.com.br/empresa-cidada/>).

Com essa metodologia, apenas no estado de Santa Catarina o Programa Novos Caminhos já: atendeu um público de 6.659 pessoas; realizou 15.543 matrículas em educação básica e profissional; inseriu 1.714 jovens no mercado de trabalho; promoveu 5.765 oficinas e palestras; proporcionou 867 atendimentos psicológicos e 956 atendimentos odontológicos; e concedeu 967 selos de empresa cidadã.

Tamanha é a expressividade, traduzida em números, do alcance e sucesso do Programa Novos Caminhos que, em 2022, após conhecer a iniciativa, o então Corregedor Nacional de Justiça, assim empossado, Ministro Luis Felipe Salomão, decidiu nacionalizar tal iniciativa catarinense. Para tanto, editou a Diretriz Estratégica n. 11, da Corregedoria Nacional de Justiça para o ano de 2023 – qual seja: “Desenvolver protocolos institucionais entre tribunais, entidades da sociedade civil, instituições de ensino, empreendedores e empresários, objetivando viabilizar o processo de desinstitucionalização do jovem que vive em casa de acolhimento institucional, ao completar 18 anos”.

Tal como ocorreu em sua gênese no estado de Santa Catarina, a nacionalização do Programa Novos Caminhos pela Corregedoria Nacional de Justiça também teve início com a implementação de um projeto piloto. Dessa vez, por meio da celebração de um Acordo de Cooperação Técnica voltado à transferência do know-how adquirido pelos parceiros iniciais do programa catarinense (TJSC, AMC e FIESC) para seus pares no estado do Amazonas (Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas – TJAM, Associação dos



Magistrados do Amazonas – AMAZON e Federação das Indústrias do Estado do Amazonas – FIEAM).

A experiência mostrou-se exitosa. Tendo o referido acordo sido celebrado em 14 de março de 2023 e já apresentado frutos menos de nove meses depois, em 08 de dezembro de 2023, o TJAM promoveu seu primeiro evento de entrega do “Selo Parceria Cidadã”, aos apoiadores do programa, e de certificação dos primeiros 20 jovens qualificados pelo primeiro curso conferido pela iniciativa amazonense – dos quais, 18, com a ajuda do programa, já haviam garantido uma vaga de trabalho como jovem aprendiz.

Mais uma vez, o sucesso da iniciativa levou a coisas maiores. E, em 10 de janeiro de 2024, foi editada a Resolução do CNJ n. 543, que “Institui o Programa Nacional Permanente de Apoio à Desinstitucionalização de Crianças e Adolescentes Acolhidos e Egressos de Unidades de Acolhimento – Programa Novos Caminhos/CNJ” consubstanciado em quatro eixos de ação: I – Educação básica, superior e profissional; II – vida saudável; III – empregabilidade; e IV – parcerias para oferta de outras ações.

O referido normativo impôs a obrigação de implementação do Programa Novos Caminhos/CNJ a todos os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal que ainda não possuísem programa específico que abarcasse os eixos de ação supra elencados – o que, na prática, equivaleu à imposição da implementação por parte de todos os Tribunais de Justiça do país (à exceção do próprio TJSC e do TJAM, que iniciara o movimento de nacionalização do Programa Novos Caminhos).

Atualmente, o Programa Novos Caminhos/CNJ encontra-se em plena expansão. Seja pela celebração de novos acordos de cooperação técnica com as demais unidades da federação que haverão de implementá-lo, ou seja pela constituição de outras parcerias de âmbito nacional também voltadas ao apoio da iniciativa – como as já consolidadas, por exemplo, com o Banco do Brasil, a Petrobras, a Vale, a Eletrobrás e o Tribunal Superior do Trabalho (TST) juntamente com o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).

**Referências:**

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=e78bd80b-d486-4c4e-ad8a-736269930c6b&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currssel&select=clearall>>. Acesso em: 18 de abril de 2025.

PROGRAMA NOVOS CAMINHOS. Manual de Operação, 2025. Disponível em: <https://novoscaminhos-sc.com.br/manual-do-programa/>. Acesso em: 18 de abril de 2025.

PROGRAMA NOVOS CAMINHOS. Empresa Cidadã, 2025. Disponível em: <https://novoscaminhos-sc.com.br/empresa-cidada/>. Acesso em: 18 de abril de 2025.

PROGRAMA NOVOS CAMINHOS. Transformação em Números, 2025. Disponível em: <https://novoscaminhos-sc.com.br/impacto-social/>. Acesso em: 19 de abril de 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programa Novos Caminhos/CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/infancia-e-juventude/programa-novos-caminhos/>. Acesso em: 20 de abril de 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional assina acordo para nacionalizar programa de capacitação profissional para jovens acolhidos, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-nacional-assina-acordo-para-nacionalizar-programa-de-capacitacao-profissional-para-jovens-acolhidos/>. Acesso em: 20 de abril de 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. “Programa Novos Caminhos” certifica jovens que concluíram cursos de aprendizagem e homenageia apoiadores com “Selo Parceria Cidadã”, 2023. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/coij/noticias/9965-programa-novos-caminhos->



certifica-jovens-que-concluíram-cursos-de-aprendizagem-e-homenageia-apoiadores-com-selo-parceria-cidada. Acesso em: 20 de abril de 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 543, de 10/01/2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5402>. Acesso em: 20 de abril de 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Empresas firmam parcerias com CNJ para viabilizar empregabilidade de jovens abrigados, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/empresas-firmam-parcerias-com-cnj-para-viabilizar-empregabilidade-de-jovens-abrigados/>. Acesso em: 21 de abril de 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Novos Caminhos: acordo firmado com o TST e o CSJT garante empregabilidade a jovens acolhidos, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/novos-caminhos-acordo-firmado-com-o-tst-e-csjt-garante-empregabilidade-a-jovens-acolhidos/>. Acesso em: 21 de abril de 2025.



População em Situação de Rua e o Simbolismo da ADPF 976¹

Ana Cláudia Lima Britto – mestrande do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619627>

Introdução.

“Nenhuma família sem casa, nenhum camponês sem terra, nenhum trabalhador sem direitos” - Papa Francisco.

Na semana de falecimento do Papa Francisco (21/04/2025), o Padre Júlio Lancellotti, conhecido por seu trabalho dedicado à Pastoral do Povo de Rua da Arquidiocese de São Paulo, relembra o compromisso do Santo Padre com a justiça social e a inclusão.

Em sua missão de promover a dignidade e os direitos dessas pessoas vulneráveis, o Padre Lancellotti enfrenta ameaças de morte e intimidações. Também é alvo de críticas e campanhas difamatórias promovidas por setores que não concordam com sua abordagem de acolhimento, defesa dos direitos das pessoas em situação de rua e evangelização contra arquiteturas hostis e atitudes aporofóbicas.

Em 14/09/2023, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) divulgou o Relatório “População em situação de rua²: diagnóstico com base nos dados e

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/populacao-em-situacao-de-rua-e-o-simbolismo-da-adpf-976>

² O conceito legal de População em Situação de Rua é extraído do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 7.053/2009: “considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia



informações disponíveis em registro administrativo e sistemas do Governo Federal”³. Em 2022, segundo o Relatório, 236.400 pessoas (1 em cada mil) viviam em situação de rua; 62% delas na região Sudeste. O Distrito Federal foi apontado como a unidade federativa com maior percentual (3 entre mil pessoas viviam nas ruas).

Estudo realizado em dezembro de 2024 pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua, da Universidade Federal de Minas Gerais (OBPopRua/POLOS-UFGM), com base nos dados do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), revelou que o número de pessoas vivendo em situação de rua no Brasil aumentou aproximadamente 25% (327.925 pessoas) em relação a dezembro de 2023 (261.653 pessoas)⁴.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no art. 1º, incs. II e III, assinala que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

No art. 3º, o constituinte de 1988 fez constar como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Mesmo com essas diretrizes e com direitos sociais formalmente assegurados na CF/88⁵, as pessoas em situação de rua, grupo social em condição de extrema

provisória.”

³ BRASIL. População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registro administrativo e sistemas do Governo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf. Acesso em 03 mar. 2025.

⁴ Aumenta em 25% o número de pessoas em situação de rua no país: De acordo com a UFGM, mais de 327 mil viviam nesta situação em 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-01/aumenta-em-25-o-numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-no-pais#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20pessoas%20vivendo,no%20final%20do%20ano%20passado>. Acesso em 08 mar. 2025.



vulnerabilidade, subsistem na mais completa invisibilidade e na privação quase absoluta de direitos que garantam uma vida digna.

A invisibilidade dessa parcela da população brasileira é até mesmo constatada pelo fato de que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não contabiliza as pessoas em situação de rua no censo nacional.

Como visto, o pouco que se tem de registro dessa coletividade advém de coletas de dados e informações disponíveis em sistemas do Governo Federal, como o CadÚnico, o que não parece ser de todo confiável dado que boa parte dessas pessoas sequer possuem Registro Geral (RG).

A partir de duas palavras de raiz grega (*áporos*, que significa pobre, e *fobia*, que significa medo ou ódio), Adela Cortina cunhou o neologismo “aporofobia”. Na concepção da filósofa espanhola, o termo reflete “o desprezo pelo pobre, o rechaço a quem não pode entregar nada em troca, ou, ao menos, parece não poder.

E por isso é excluído de um mundo construído sobre o contrato político, econômico ou social desse mundo de dar e receber, no qual só podem entrar os que parecem ter algo de interessante para dar em retorno”⁶.

Zambar⁷ explica que o cotidiano das relações humanas e sociais opera a partir de inúmeras desigualdades e da classificação das pessoas. Na sociedade em que vivemos existe uma ordem de preferência pautada por diversos interesses, velados ou não, e, por vezes, violentos. Essa violência ocasiona as diferentes formas de racismo, a aniquilação de culturas, os aviltantes níveis de pobreza e analfabetismo e a exclusão social.

⁵ Como rol exemplificativo, faz-se referência aos direitos sociais previstos nos arts. 6º (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados); 196 (saúde); 203 (assistência social); 205 (educação); 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado).

⁶ CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a Democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Dispositivo Kindle, posição 238 de 4.071.

⁷ ZAMBAM, Neuro José. Aporofobia e classificação de pessoas: abordagem sobre a raiz econômica dos racismos contemporâneos. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1–16, 2021. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/774>. Acesso em: 27 fev. 2025.



Os pobres são tidos como incapazes por não possuírem condições de interagir com seus recursos na dinâmica de uma sociedade calcada pela necessidade de consumir. O aporofóbico classifica as pessoas segundo a condição econômica do outro. Nesse contexto, Cortina sustenta que o ser humano é biologicamente aporofóbico porque é extremamente natural que as pessoas prefiram ou busquem algo familiar, como alguém que compartilhe com ele aspectos sociais, culturais e estéticos.

A filósofa explica que o convívio com o diferente gera insegurança e incômodo às pessoas, apesar de a aversão ao estranho ser negada expressamente por muitos. Por outro lado, adverte que o fato de o ser humano ter uma predisposição biológica à aporofobia não significa adotar sempre comportamentos discriminatórios aos pobres. O cérebro das pessoas não é neutro nem alheio aos valores existentes na sociedade, sendo capaz, portanto, de tomar decisões a partir da análise de valores negativos ou positivos e adotar comportamentos solidários, afetivos e de cuidado ao próximo.

Segundo Cortina, para produzir mudanças “na direção de ideais igualitários é necessário contar com a educação na família, na escola, na mídia e no conjunto da vida pública. Mas também é necessário construir os tipos de instituições e organizações que caminham nessa direção, porque não serão apenas justas, que é o que lhes corresponde, mas ajudarão a configurar pessoas com caracteres justos”⁸.

Litígios Estruturais e a ADPF 976.

Edilson Vitorelli⁹ conceitua litígios estruturais como litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de

⁸ CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a Democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Dispositivo Kindle, posição 2.661 de 4.071.

⁹ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 2 fev. 2025.



significativa penetração social, opera. Segundo Vitorelli, o funcionamento da estrutura é que causa ou perpetua a violação que dá origem ao litígio, razão pela qual, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente.

Por sua vez, os Processos Estruturais resultam de estratégias processuais que buscam resolver um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura cujo mau funcionamento é a causa do litígio. Essa reestruturação se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro. Os “processos estruturais são sempre processos coletivos, uma vez que sempre envolverão uma pretensão, apresentada por um legitimado coletivo, de realizar uma transformação progressiva, duradoura e prospectiva, em uma estrutura que tem impacto sobre a sociedade, em benefício desta”¹⁰.

Procedimentalmente, no primeiro grau de jurisdição, processos estruturais serão ações civis públicas ou populares. No Supremo Tribunal Federal (STF), os processos estruturais têm sido preferencialmente processados por meio de Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), como é o caso da ADPF 976, proposta em 22/05/2022 pela Rede Sustentabilidade, PSOL e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), em razão do estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, decorrentes de omissões estruturais e relevantes atribuíveis ao Poder Executivo, nos três níveis federativos, e ao Poder Legislativo.

Em 22/08/2023, o STF referendou, por unanimidade, a decisão liminar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADPF nº 976 e determinou que estados, Distrito Federal e municípios atendam às diretrizes do Decreto Federal nº 7.053/09, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e que proíbam o recolhimento forçado de bens e pertences, bem como a remoção ou transporte compulsório dessa população específica.

¹⁰ VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural: Teoria e Prática. 6ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm, 2025. Pág. 87.



O STF estabeleceu prazo de 120 dias para que o governo federal apresente um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua¹¹. Na decisão liminar referendada, determinou-se, ainda, que os poderes executivos municipais e distrital, bem como onde houver atuação, os poderes executivos federal e estaduais efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens dessa população específica dentro dos abrigos institucionais existentes; disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos seus animais; vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil; divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios; prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem; disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso; realizem periodicamente mutirão da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; formulem protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde; realizem ampla divulgação de alertas meteorológicos; realizem diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação.

Vitorelli, ao discutir a atuação do STF em ADPFs de caráter estrutural, procura traçar parâmetros analíticos para selecionar casos propensos a atuações bem-sucedidas e técnicas apropriadas a sua condução¹². O autor apresenta três cenários em que a intervenção do STF é desejável: 1) causas vinculadas às competências do Tribunal; 2) quando houver indicativos claros de boas razões para sua atuação, como a demonstrada

¹¹ Em 11/12/2023, o governo federal lançou o “Plano Ruas Visíveis - Pelo direito ao futuro da população em situação de rua”. Com investimento inicial de R\$ 982 milhões, o plano nacional pretende promover a efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua em sete eixos prioritários: Assistência Social e Segurança Alimentar; Saúde; Violência Institucional; Cidadania, Educação e Cultura; Habitação; Trabalho e Renda; e Produção e Gestão de Dados.

¹² VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil*, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 2 fev. 2025.



ou presumível resistência dos interessados ou envolvidos no conflito; ou 3) quando houver necessidade de intervenção centralizada e nacional, que provavelmente não seria eficiente se feita pelas instâncias inferiores. São apresentados, ainda, quatro indicadores, de caráter cumulativo, para descrever as hipóteses em que a atuação do STF tenderá a ser bem-sucedida: 1) demandas que exijam providências de uma ou algumas poucas autoridades centrais; 2) se houver necessidade de superar resistências anormais a uma pauta socialmente valiosa, como as dos grupos minoritários ou vulneráveis, ou, ainda, quando as intervenções jurisdicionais locais já foram tentadas e não foram bem-sucedidas; 3) quando houver poucas variantes fáticas ou regionais a serem consideradas; e 4) for possível determinar uma quantidade pequena e concreta de metas, indicadores de atingimento dessas metas, cronograma e rol de responsáveis pela sua implementação, de modo que o acompanhamento da execução, após a decisão, possa se desenvolver em tempo razoavelmente reduzido.

O Poder Judiciário como Fórum de Protesto dos Grupos de Vulneráveis.

Como visto, os litígios estruturais são um dado da realidade; existem mesmo que o Direito não forneça instrumentos processuais para que sejam tutelados coletivamente. O tratamento estrutural de litígios, judicial ou extrajudicialmente, por qualquer autoridade, é desafiador, pois envolve casos de elevada complexidade e conflituosidade, com múltiplos fatores entrelaçados.

O Judiciário não é a primeira linha na implementação de políticas públicas em litígios estruturais. A atuação do Judiciário, nesses casos, encontra obstáculos e questionamentos, como, por exemplo, na ameaça à separação de poderes; na ilegitimidade democrática da intervenção judicial; na possibilidade de um efeito *backlash* e na incapacidade técnica do Judiciário intervir em políticas públicas.

No entanto, há dois aspectos a considerar. Primeiro, antes de o caso chegar ao Judiciário, usualmente fracassaram os demais atores institucionais e sociais



encarregados da solução do conflito. Segundo, o Judiciário, especialmente a jurisdição constitucional, pode servir como um fórum de protestos para grupos minoritários.

Casimiro¹³, citando pesquisa de Jules Lobel¹⁴, explica que o Judiciário exerce papel importante no fortalecimento da democracia quando atua como uma arena onde movimentos sociais e políticos podem defender e comunicar sua agenda política. Encarar o Judiciário como fórum de protesto em processos estruturais implica o fortalecimento da democracia participativa e possibilita que grupos marginalizados e, por conseguinte, excluídos das tomadas de decisões em políticas públicas, exponham publicamente suas demandas e pressionem os Poderes Legislativo e Executivo com decisões judiciais favoráveis. Mesmo “uma derrota nos tribunais pode: ajudar um movimento social a fortalecer a sua identidade e coerência interna; aumentar a consciência dos membros do grupo, fazendo com que se engajem ainda mais nos movimentos articulados em prol da sua causa; e fortalecer a narrativa de que um grupo é oprimido injustamente, o que pode favorecer o apoio da opinião pública ou de entidades que queiram colaborar financeiramente com o grupo”.¹⁵

Embora em processo estrutural o sucesso não seja totalmente garantido, tendo em vista a dificuldade de transformar concretamente uma realidade complexa e multifacetada, como o é a da população em situação de rua, há evidências empíricas de que processos conduzidos estruturalmente resultaram em transformações sociais que não ocorreriam de outra forma.

Nessa perspectiva, a ADPF 976, além de influenciar o surgimento de novas políticas públicas ou, simplesmente, o cumprimento das já existentes, dá voz a um grupo

¹³ CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como Fórum de Protestos: Por que o Simbolismo importa em Processos Estruturais? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Organizadores). Processos Estruturais. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. Pág. 1.094.

¹⁴ Jules Lobel, Courts as Forums for Protest, 52 UCLA Law Review 477 (2004). Disponível em: https://scholarship.law.pitt.edu/fac_articles/538/.

¹⁵ CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como Fórum de Protestos: Por que o Simbolismo importa em Processos Estruturais? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Organizadores). Processos Estruturais. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. Pág. 1.094.



social, mais do que excluído, invisível. Certamente, espera-se que efeitos concretos advenham dessa ação e que as políticas públicas sejam concretamente implementadas; no entanto, o simples fato de que as demandas dessa coletividade tenham visibilidade já é um efeito positivo, ainda que simbólico.

Referências

AZEVEDO, Júlio Camargo de. A Lei 14.821/24 e a tutela jurídica da população de rua - Parte 1: Por um microssistema protetivo às pessoas em situação de rua. JOTA. Coluna: Direito dos Grupos Vulneráveis. Publicação em 19/08/2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/a-lei-14-821-24-e-a-tutela-juridica-da-populacao-de-rua-parte-1>. Acesso em 08 mar. 2025.

CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como Fórum de Protestos: Por que o Simbolismo importa em Processos Estruturais? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Organizadores). Processos Estruturais. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e diálogo institucional: Qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? REI - Revista Estudos Institucionais, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.676. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 9 mar. 2025.

CASIMIRO, Matheus; LOPES FILHO, Juraci Mourão. Processos estruturais para além da retórica: contribuições indianas para o monitoramento de decisões judiciais. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/62856>. Acesso em 07 mar. 2025.



CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a Democracia. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Dispositivo Kindle.

JACOMINI BONETTI, Irene. Cortes e transformações sociais: o uso dos tribunais para fazer avançar reformas sociais significativas. Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL], [S. l.], v. 24, n. 1, p. 71–104, 2023. DOI: 10.18593/ejll.30792. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/30792>. Acesso em: 9 mar. 2025.

OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cinco notas sobre os processos estruturais. Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 2, p. 389–418, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a314. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/314>. Acesso em: 2 fev. 2025.

RESENDE, Augusto César Leite de; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A fraternidade como antídoto contra a aporofobia. Sequência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. Volume 42, Número 88, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2021.e74086>. Acesso em 28 fev. 2025.

RIBAS, Luciana Marin; LUIZ, Wilherson Carlos. Defensoria Pública e população em situação de rua: elementos empíricos para o efetivo acesso à justiça. Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 2, p. 555–591, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a323. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/323>. Acesso em: 25 fev. 2025.

VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural: Teoria e Prática. 6ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm, 2025.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito



Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 2 fev. 2025.

ZAMBAM, Neuro José. Aporofobia e classificação de pessoas: abordagem sobre a raiz econômica dos racismos contemporâneos. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1–16, 2021. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/774>. Acesso em: 27 fev. 2025.



Estado Federal¹

Eduardo Justino de Paula – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619630>

O Brasil se organiza sob a forma de federação.

O federalismo brasileiro resulta da opção do constituinte de 1988 de manter a forma de Estado instituída no país por ocasião da Constituição de 1891 e que permanece até o presente.

O termo “forma de Estado” não há de ser confundido com outros termos que igualmente denotam, em alguma medida, como o poder é organizado e distribuído no âmago do Estado. Assim, “forma de Estado”, “forma de governo”, “sistema de governo” e “regime de governo” são termos trabalhados na Teoria do Estado, na Ciência Política e no Direito Constitucional, que não se confundem.

No tocante à forma de governo, o ponto nuclear para a sua compreensão diz respeito ao modo como o poder é exercido, como a sociedade política o organiza, como se dá a relação entre governantes e governados. Difere da forma de Estado, cujo foco se volta para a maneira como o poder é distribuído em relação ao território, podendo existir neste âmbito uma única esfera de onde emana o poder ou a convivência de mais de uma esfera de poder ou governo.

Ainda quanto às formas de governo, cabe aqui uma breve digressão a respeito da obra “A Política”, de Aristóteles, que aborda três formas de governo: Monarquia (governo de um só), Aristocracia (governo de alguns poucos) e Democracia (governo de

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/estado-federal>



todos). Estas seriam as formas de governo tidas como puras. Em um estágio degenerado, corrompido ou impuro estas transmutar-se-iam respectivamente em Tirania, da Oligarquia e da Demagogia. Embora se reconheça a relevantíssima contribuição de tal obra para o desenvolvimento da própria noção das formas de governo, a classificação que atualmente prevalece nos manuais de Ciência Política é aquela que diz que são duas as formas de governo: a Monarquia e a República.

Também não é correto embaralhar os conceitos de forma de Estado com o de sistema de governo. Este último trata da organização interna do governo, mais especificamente do modo como se relacionam os poderes executivo e legislativo. Tal relacionamento, a depender de como ocorre, pode originar três sistemas de governo: presidencialismo, parlamentarismo e convencional (ou de assembleia). Diferentemente, forma de Estado consubstancia a estruturação do poder político no espaço físico de incidência da norma jurídica emanada do Estado, isto é, o seu território.

Também não há de se misturar os conceitos de forma de Estado e de regime de governo (ou regime político). Em que pese o tratamento oferecido pela doutrina não seja uniforme, o regime de governo ou regime político remete às ideias que inspiram determinado ordenamento jurídico². Para se aferir o regime político de um Estado, faz-se necessário analisar todo um conjunto de instituições estatais, como funcionam e se relacionam e, ainda, como se dá o acesso do cidadão a elas. Em Heras³, os regimes políticos podem ser democráticos ou autocráticos. Partindo do conteúdo das normas postas pelo Estado será possível aferir qual será o regime político (democracia ou autocracia).

Falar de forma de Estado é tratar da própria morfologia deste, é tratar de sua estrutura, de modo a perceber em seu âmago a existência ou não de divisões, bem como o grau em que estas ocorrem e se ocorrem. A depender da forma de Estado eleita pelo constituinte, é possível aferir se o poder político é compartilhado e, em caso afirmativo,

² SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 124.

³ HERAS Apud. SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 124.



de que maneira. Carvalho⁴ entende por forma de Estado a maneira pela qual o Estado organiza o povo e o território e estrutura o seu poder relativamente a outros poderes de igual natureza, que a ele ficarão coordenados ou subordinados.

Assimilar tal definição permite compreender a distinção entre Estados simples e Estados compostos ou complexos.

O critério utilizado para se fazer a distinção diz respeito à unidade ou pluralidade de poder político o que, em última análise, versa sobre a existência de uma ou mais Constituições.

O Estado simples ou unitário é marcado por possuir um único centro de emanção do poder político, o que significa a existência de uma única Constituição.

O Estado composto ou complexo está caracterizado pela pluralidade de poderes políticos, ou seja, estão presentes duas, três ou mais Constituições, conforme a quantidade de unidades que vêm a compor o todo estatal.

Contudo, cabe lembrar do alerta feito por Carvalho:

Advirta-se, contudo, que, ao mencionarmos a existência, nos Estados compostos, de uma pluralidade de poderes políticos, não queremos com isso negar a indivisibilidade do poder quanto ao seu titular; ao contrário, deve-se entender que, nos Estados compostos, o que existe é uma divisão de competências e não do poder político, que permanece uno em relação ao seu titular. Assim, o que existe é “tão-somente uma divisão de objeto, das tarefas, dos trabalhos, e assuntos pertinentes à ação do Estado.”⁵

O Estado unitário, portanto, é marcado pela unicidade de poder político, podendo haver maior ou menor concentração de poder na cúpula governamental. A depender do grau de concentração, o Estado unitário pode ser classificado como centralizado ou descentralizado.

⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*, p. 135.

⁵ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*, p. 136.



Estado unitário centralizado teria sua estrutura marcada por maior simplicidade, haja vista não ter que se deparar em demasia com os critérios de distribuição de competências. Talvez por isso tal modalidade seja mais um tópico dos livros de ciência política do que propriamente um exemplo aferível no mundo real, marcado por um enorme dinamismo que obriga os Estados, por questão de sobrevivência, a estabelecerem um certo descontingenciamento do poder, uma vez que a centralização absoluta impossibilitaria a rápida tomada de decisões, acarretando talvez até mesmo a sucumbência do Estado.

O Estado unitário descentralizado costuma ser concebido como um meio caminho entre o Estado unitário centralizado e o Estado federal. Costuma ser também chamado de Estado Regional.

O Estado Regional não é aceito de maneira uniforme pelos estudiosos. Há autores que chegam a afirmar que o Estado Regional é uma modalidade de Estado Federal, enquanto outros propugnam que se trata de espécie de Estado unitário.

Atribui-se à Constituição espanhola de 1931 a criação primeira do Estado Regional. Alguns autores falam em quatro espécies de Estado Regional: Estado Regional integral; Estado Regional parcial; Estado Regional homogêneo; e Estado Regional heterogêneo.

A distinção é trazida por Jorge Miranda:

No Estado regional integral, todo o território se divide em regiões autônomas. No Estado parcial, encontram-se regiões politicamente autônomas e regiões ou circunscrições só com descentralização administrativa, verificando-se pois, diversidade de condições jurídico-políticas de região para região.

(...)

No Estado regional homogêneo, seja integral ou parcial, a organização das regiões é, senão uniforme, idêntica (a mesma no essencial para todos). No



Estado regional heterogêneo, ela pode ser diferenciada ou haver regiões de estatuto especial.⁶

O Estado Regional não possui poder constituinte no âmbito de suas regiões, sendo esta a principal diferença para os Estados federais, que são dotados do denominado poder constituinte decorrente.

Estados compostos são a União Real e a Federação.

A União Real, além de uma associação de Estados, antes independentes agora autônomos, apresenta-se como pessoa jurídica de direito público externo. Para Carvalho, “a União Real surge quando dois ou mais Estados, sem perderem a sua autonomia, adotam uma Constituição comum, permanecendo um ou mais órgãos também comuns, ao lado de outros órgãos particulares de cada um.”⁷ A União Real é regulada por uma Constituição específica. Tal denominação se dá em função de o novo Estado ser estruturado na forma monárquica de governo.

Federalismo

O ponto nuclear do presente trabalho é justamente o Estado Federal.

O federalismo, além de uma forma de organização estatal, é também um modo de vida. No federalismo existe a busca por descentralizar o poder no intuito de aproximá-lo do seu legítimo e verdadeiro titular: o povo.

Deve-se ressaltar que pela filosofia do Estado Federal não é o todo que faz as partes, mas as partes é que fazem o todo.

Segundo Paulo Bonavides,

⁶ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*, p. 145.

⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*, p. 140.



Raro tema da ciência política ostenta talvez traços tão sedutores quanto o federalismo. Abrange ele uma pluralidade de aspectos a que se prendem na época contemporânea os destinos da liberdade humana e sua segurança, com raízes no lento esforço dos que promovem ou intentam promover, tanto quanto possível, uma organização sábia e racional do poder.

Com efeito, há mais de cem anos, já Alexis de Tocqueville, fidalgo de linhagem e idéias, clássico de uma ciência política do mais subido quilate, sustentava com todo o entono que o sistema federativo é ‘das mais poderosas combinações a favor da prosperidade e da liberdade humana’, invejando as nações a que coubera a sorte de poder adotá-lo.⁸

Acerca da origem do federalismo, Tavares⁹ menciona alguns marcos históricos que, a depender da análise que se faça, podem ser considerados como antecedentes do federalismo. Lembra o autor das várias ligas na Grécia antiga, onde através de tratados confederativos, as *polis* formaram alianças para a paz e para a guerra externa. Menciona também a Confederação Helvética que surgiu em 1291 e, sofrendo modificações e evoluções ao longo dos tempos, dá origem em 1848 à denominada Federação suíça. O autor traz à baila também as Províncias Unidas dos Países Baixos, uma verdadeira confederação que de certa forma antecipou o surgimento da atual Holanda.

Entretanto, em que pese a importância histórica desses exemplos, a esmagadora maioria dos estudiosos consigna que o surgimento do federalismo ocorreu nos Estados Unidos da América.

Para Silva¹⁰, o federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787.

O federalismo, portanto, deita suas raízes nos Estados Unidos. Mesmo lá a federação não surgiu como uma realidade pronta e acabada. Ela evoluiu de uma confederação, ou seja, até o advento da federação norte-americana operou-se um

⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*, p. 127.

⁹ TAVARES, André Ramos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 1070.

¹⁰ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 99.



processo de construção estatal, onde fatores das mais variadas magnitudes exerceram uma considerável influência, como a geografia, a história e toda uma conjuntura peculiar.

Informa Tavares a respeito do surgimento do federalismo nos Estados Unidos que,

A Confederação de Estados recém-independentes da ex-Metrópole britânica precedeu a formação federativa dos EUA. Enquanto os casos acima analisados forjaram apenas elementos que se aproximavam do federalismo, mas com ele não se confundiam, com a Constituição dos EUA, de 1787, efetivamente, pela primeira vez na história universal, cria-se o modelo federativo de Estado como é conhecido na atualidade. A criação, portanto, foi derivada do novo documento constitucional e de sua supremacia no contexto normativo e estatal.¹¹

A realidade da Confederação não atendia as necessidades. Era necessário um novo modelo, mas que não aniquilasse a vontade dos membros que compunham a Confederação. Ou seja, um modelo de Estado unitário não era a alternativa cabível.

Segundo Branco,

A confederação estava debilitada e não atendia às necessidades de governo eficiente comum do vasto território recém-libertado. O propósito de aprimorar a união entre os Estados redundou na original fórmula federativa, inscrita pela Convenção de Filadélfia de 1787 na Constituição elaborada, conforme se vê do próprio preâmbulo da Carta, em que se lê: ‘nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita...’.¹²

A alternativa encontrada foi a criação de um modelo de Estado onde as unidades que o compunham estavam presentes na formação da vontade nacional, pois perdiam a

¹¹ TAVARES, André Ramos, *Curso de Direito Constitucional*, p. 1071.

¹² BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, p. 929.



soberania mas mantinham autonomia e, ainda, guardavam um conjunto de atribuições para tratar das questões locais.

Características do Estado federal

O ponto nuclear para a caracterização do federalismo consiste na existência de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos originários, isto é, além da Constituição Federal, parâmetro último para a aferição da constitucionalidade das demais normas, há, no âmbito dos componentes da federação, as unidades federadas, uma Constituição que é norma organizadora de tal unidade, fonte de sua autonomia.

Outro ponto marcante é distinção entre os conceitos de soberania e de autonomia.

A soberania é o poder incontestável, ou seja, é um poder de autodeterminação plena, caracterizado pela supremacia no âmbito interno e pela independência no âmbito externo. Quem detém a soberania é unicamente o Estado Federal, isto é, o todo, de modo que na querela do Direito Internacional só existe uma pessoa jurídica, não se reconhecendo aos Estados-membros a qualidade de entes dotados de personalidade jurídica de Direito Internacional.

Aos Estados-membros é conferido outro atributo, qual seja, a autonomia, que consiste no poder de auto-organização dentro de um espaço previamente determinado. Decorre da autonomia a descentralização do poder. Neste caso específico, não importa em uma descentralização meramente administrativa, mas na descentralização política, fato este que consubstancia a condição de o Estado-membro reger-se por uma Constituição por ele mesmo promulgada – a Constituição Estadual.



Não se pode olvidar, contudo, que além da Constituição do Estado-membro há acima desta a Constituição Federal, responsável por conferir unidade ao Estado, de maneira que em torno desta gravita a totalidade da Federação.

É a Constituição Federal que prescreve as competências de cada ente estatal – repartição de competências.

Ao contrário do que ocorre na Confederação, no Estado federal a união é indissolúvel o que acarreta a vedação ao direito de secessão. A vedação à secessão é corolário da autonomia de que detêm os Estados-membros. Se estes fossem soberanos, não haveria que se falar em vedação à secessão.

Os Estados Federais costumam, inclusive, adotar o instituto da intervenção federal, que visa manter a integridade da federação, suspendendo temporariamente a autonomia do Estado-membro, caso este adote uma postura contrária a dispositivos constitucionais dotados de maior sensibilidade. A intervenção, antítese da autonomia que é, é medida excepcional, só buscada quando instaurada uma crise político-institucional. No entendimento de Carvalho,

A intervenção é cláusula de defesa da federação, objetivando garantir o equilíbrio federativo contra situações que pela sua gravidade, possam comprometer a integridade ou a unidade do Estado Federal.¹³

Para Branco¹⁴, a intervenção federal importa a suspensão temporária das normas constitucionais asseguradoras da autonomia da unidade atingida pela medida. De acordo com Silva, “a intervenção é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta. Constitui o *punctum dolens* do Estado federal, onde se entrecruzam as tendências unitaristas e as tendências desagregantes.”¹⁵

¹³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*, p. 1076.

¹⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, p. 933.

¹⁵ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 99.



A intervenção é um ato político-administrativo cujo objetivo é a restauração da ordem. Por fim, cabe registrar que nos Estados federais as cortes supremas assumem um papel da mais alta importância, uma vez que cabe a elas, acima de tudo, manter a autoridade e o respeito à Constituição Federal, garantindo a coesão da federação nos momentos em que haja algum abalo institucional.

Estado Federal Brasileiro

O Estado Federal brasileiro possui características não encontradas em outros modelos.

O Brasil adotou a forma federal de Estado no intuito de atender melhor as suas necessidades. Cuida-se o Brasil de um país continental, marcado por uma forte diversidade cultural e uma significativa heterogeneidade étnica.

Esses fatores compuseram o substrato propiciador para a implantação e manutenção da forma federal de Estado.

A propósito da implantação da forma federal de Estado, o constituinte de 1988 inovou no campo da ciência política e da teoria constitucional ao implementar uma federação de três níveis¹⁶, composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A respeito das peculiaridades de nossa federação, vejamos o que dizia o ministro Sepúlveda Pertence em trecho de seu voto na ADI nº 2.024:

A "forma federativa de Estado" - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material

¹⁶ Cumpre estabelecer a ressalva de que alguns setores da doutrina enfatizam que na verdade a federação brasileira possui somente dois níveis, haja vista não considerarem os municípios como integrantes da federação. Outros entendem, no entanto, que a federação possui quatro níveis, pois além da União, dos Estados-membros e Municípios, o Distrito Federal seria uma unidade federativa distinta das anteriores.



imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.

O vínculo que agrega as unidades acima constitui uma união indissolúvel, rechaçando qualquer cogitação de secessão. Diga-se de passagem, a forma federativa de Estado constitui cláusula pétrea em nosso ordenamento jurídico-constitucional.

União

A União, no dizer de Branco¹⁷, é o fruto da junção dos Estados entre si, é a aliança indissolúvel destes. É quem age em nome da Federação.

Em Silva encontramos a seguinte colocação:

A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas (ela é unidade federativa, mas não é unidade federada) e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Estado Federal, com o nome de República Federativa do Brasil, é o todo, ou seja, o complexo constituído da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional.¹⁸

Da leitura do art. 18 da Constituição da República é possível chegar à constatação de que o constituinte, ao usar o termo 'União' quis realmente defini-la como uma das entidades da federação componentes da estrutura político-administrativa brasileira, estando ao lado dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

¹⁷ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, p. 934.

¹⁸ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 493.



Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A União é uma pessoa jurídica de Direito Público interno. A personalidade de Direito Internacional é só atribuída ao Estado, como um todo, isto é, à República Federativa do Brasil.

Estados-membros

Os Estados-membros são entes que compõem a federação e que, nos termos do art. 18 da CF, são dotados de autonomia, o que se consubstancia em poder de auto-organização. A autonomia de que aqui se cuida não se restringe a questões meramente administrativas, mas acima de tudo, de questões políticas, significando que o Estado-membro possui autonomia política, extraindo seus poderes da Constituição Federal e da sua própria Constituição, a qual ele mesmo tem a prerrogativa de criar.

Cumprе ressaltar que o poder de auto-organização e de auto-legislação de que os Estados-membros estão investidos está balizados também na própria Constituição Federal, o que implica uma série de limitações, de modo a determinar que tais entes são detentores de autonomia e não de soberania.

Distrito Federal

O Distrito Federal já recebeu de inúmeros doutrinadores a reputação de ser uma entidade *sui generis*.

Contudo, prevalece que o Distrito Federal é sim uma entidade federativa, ainda que possuindo certas peculiaridades. Nada mais do que isso. Não é exatamente uma mistura de Estado-membro com município, como dizem alguns. De fato, possui algumas



competências comuns a ambos, mas nem por isso pode ser considerado o Distrito Federal como uma fusão de Estado e Município. Trata-se de uma entidade que além das tais competências comuns, apresenta algumas outras peculiaridades como a de não possuir na sua esfera orgânica um Poder Judiciário próprio e nem mesmo um Ministério Público.

O Poder Judiciário e o Ministério Público que funciona no Distrito Federal não pertencem a ele, mas sim à União. Mas tais peculiaridades não lhe retiram a condição de unidade da federação.

Municípios

O ponto mais inovador da Constituição Federal de 1988 foi justamente o de ter alçado os municípios à condição de membro da federação. Alguns doutrinadores do quilate de Silva negam aos municípios essa condição, dizendo que não há uma federação de municípios, mas sim uma federação de Estados.

Entretanto, com as devidas vênias aos ilustres doutrinadores, a eles não assiste razão. À luz da própria Constituição de 1988, (artigos 1º, 18 e 34) não há como negar aos municípios a condição de entes federativos, haja vista que a CF é expressa nesse sentido. Obviamente os municípios também apresentam uma série de peculiaridades. Assim como o Distrito Federal, os municípios não possuem um Poder Judiciário e um Ministério Público local.

Os municípios são organizados pelas Leis Orgânicas que devem guardar sintonia jurídica com as constituições dos Estados e com a Constituição Federal. Contudo, não possuem poder constituinte decorrente, prerrogativa esta conferida unicamente aos Estados-membros.



Direito Comparado

A forma federal de Estado não é uma exclusividade dos Estados Unidos da América e da República Federativa do Brasil.

Há autores que afirmam que existem 22 (vinte e dois) Estados¹⁹ que adotam a forma federal de Estado, o que representa pouco mais de 10% (dez por cento) daqueles que compõem a ordem internacional, conforme quadro²⁰ a seguir:

País	Entes federativos e territórios vinculados à União
Argentina	22 províncias + território nacional + 1 distrito federal
Austrália	6 estados + 1 território + 1 capital federal + 7 administrações territoriais
Áustria	9 Länder
Bélgica	3 regiões + 3 comunidades culturais
Brasil	26 estados + 1 distrito federal
Canadá	10 províncias + 3 territórios + organizações aborígenes
Ilhas Comoros	4 ilhas
Etiópia	9 estados + 1 área metropolitana
Alemanha	16 Länder

¹⁹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*, p. 143.

²⁰ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*, p. 144.



Índia	25 estados + 7 territórios da União + 260 mil governos locais
Malásia	13 estados
México	31 estados + 1 distrito federal
Micronésia	4 estados
Nigéria	36 estados + 1 território federal
Paquistão	4 províncias + 6 áreas tribais + 1 capital federal
Rússia	89 repúblicas + 22 regiões
Ilha de Saint Kitts e Nevis	2 ilhas
Suiça	26 cantões
Emirados Árabes	7 emirados
Estados Unidos	50 estados + 2 entes associados + 130 nações indígenas dependentes da União
Venezuela	20 estados + 2 territórios + 1 distrito federal + 2 dependências federais + 72 ilhas
Iugoslávia* (atualmente Bósnia e Herzegovina)	2 repúblicas



Conclusão

A forma federal de Estado não se resume a uma forma de Estado. É, em última análise, um modo de vida, pois consiste em um mecanismo de organização estatal que busca aproximar poder político e cidadãos. O objetivo é que o poder não se torne algo distante, que empurre o indivíduo para a margem do poder. O propósito é de inserção, de aproximação.

O federalismo é criação razoavelmente recente no âmbito da ciência política. No Brasil foi adotado desde a instauração da República.

A federação brasileira é um tanto quanto peculiar, inovando inclusive com a inserção dos municípios como unidades federadas.

Aliás, o Estado é por natureza peculiar. A realidade histórica, política, social, o contexto sociológico, econômico e geográfico apresentam características próprias de lugar para lugar. Cada Estado possui a sua própria realidade, necessariamente distinta da realidade de qualquer outro Estado. Em suma, não há Estado igual a outro. Assim, por mais que se tente transplantar determinados institutos de um Estado para outro, necessariamente algumas adaptações hão de ser feitas de modo a melhor atender a realidade do Estado que recebe o 'órgão' novo. Com isso é possível concluir que o federalismo clássico não mais existe, o que ainda pode existir é a sua doutrina, a sua teoria, haja vista que a própria realidade de Estado dos dias atuais é distinta da realidade de Estado contemporânea à formulação do modelo de federalismo clássico.

Referências:

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros 2006.



_____. *Teoria do Estado*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Ciência Política*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 16ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MORAES, Guilherme Peña de. *Direito Constitucional – Teoria da Constituição*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28ª ed. rev. e atual. até EC nº 53 de 19.12.2006, São Paulo: Malheiros, 2006.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2008.



Violência vicária e a instrumentalização internacional de crianças¹

Jane Maria Muritiba Grasso – mestranda do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619639>

O Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal, criado em março de 2016, tem como missão “contribuir para o fim da violência contra as mulheres, constituindo-se como uma plataforma de referência nacional e internacional em dados, pesquisa, análise e intercâmbio entre as principais instituições atuantes na temática de violência contra as mulheres”. O Mapa Nacional da Violência de Gênero, projeto viabilizado pelo citado observatório, pelo Instituto Avon, incorporado pelo Instituto Natura em julho deste ano, e pela Gênero e Número, constitui plataforma interativa que reúne os principais dados nacionais públicos e indicadores da violência contra as mulheres do Brasil. Em 2024, o mapa traz uma nova seção com dados sistematizados pela primeira vez e de forma atualizada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), coletados em 186 repartições consulares, incluindo embaixadas com serviços consulares, consulados-gerais, consulados e vice-consulados.

Dentre esses dados, destacam-se aqueles referentes à ocorrência de violência vicária, conceito ainda supostamente desconhecido, ou ignorado, pelo Sistema Judicial Brasileiro.

A violência vicária, como espécie de violência de gênero, é reconhecida em várias convenções e tratados internacionais adotados pelo Brasil. Os princípios que a norteiam são abordados em diversos instrumentos legais, tais como: (i) Convenção sobre a

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/violencia-vicaria-e-a-instrumentalizacao-internacional-de-criancas>



Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), adotada em 1979, com o objetivo de promover a igualdade de gênero e eliminar a discriminação contra mulheres em todas as suas formas, exigindo que os Estados-Partes adotem medidas para proteger as mulheres da violência; (ii) Convenção de Istambul, adotada em 2011, que inclui disposições sobre a proteção das vítimas e a responsabilização de agressores, abrangendo casos de violência vicária; (iii) Pacto de Estado contra a Violência de Gênero na Espanha, de 2017; (iv) No México, há a “Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, que abrange diversas formas de violência de gênero, incluindo a vicária.

Sonia Vaccaro (2021) afirma que violência vicária é aquela exercida sobre as crianças para ferir as mulheres. Trata-se, na sua concepção, de violência secundária à vítima principal, a mulher. Informa que, de acordo com o Macro-Inquérito sobre Violência de Gênero realizado pelo Centro de Investigação Sociológica (CIS), em 2012, na Espanha, constatou-se que, na grande maioria dos casos analisados, a violência vicária contra crianças resultando em morte representa a continuidade da violência anterior contra a mãe, em que houve episódios que carregavam uma longa história de abuso. Aponta que a violência contra a mulher-mãe é outra forma de abuso infantil. Entende que o Interesse Superior da Criança, conforme indicado pela Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 20 de novembro de 1989), deve prevalecer sobre o *in dubio pro reo*. Em outras palavras, em qualquer decisão judicial, em caso de dúvida, os menores devem ser favorecidos, não o pai sobre o qual há indícios de negligência ou violência.

Para Vaccaro (2021), na mente do agressor, a violência contra os filhos não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para alcançar um objetivo ainda mais cruel: a dor da mulher. Ao infligir sofrimento aos filhos, o agressor busca causar um sofrimento incomensurável à mulher, destruindo sua psique e deixando traumas psicológicos indelévels. Salienta a referida psicóloga que, na maior parte dos casos, há uma ameaça clara e direta por parte do agressor de causar algum tipo de dano às crianças, ou



expressões como "vou tirar os filhos de você" ou "você nunca mais os verá", "vou ficar com a guarda", "não pagarei pensão.

O conceito de violência vicária foi incorporado ao Pacto de Estado contra a Violência de Gênero na Espanha. Destaca-se ainda, que desde 2015, com a reforma do Código Penal Espanhol, os casos de homicídio de menores em razão da violência vicária são puníveis com prisão perpétua passível de revisão. Esta violência foi integrada na Lei contra a Violência de Gênero em 2021, sendo a norma novamente modificada em 2022 a fim de reconhecer as mães dos menores assassinados em crimes vicários como vítimas diretas desta agressão, uma vez que até então não tinham este reconhecimento. Além da responsabilidade criminal, a Lei Orgânica para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes contra a Violência, aprovada em 2021, estabeleceu a suspensão da guarda ou das visitas se a criança tiver testemunhado violência de gênero ou se o progenitor estiver preso pela referida violência, bem como proibiu o uso da "alienação parental", argumento este frequentemente utilizado pelos pais para acusar suas ex-companheiras de manipularem os filhos.

A Argentina, por sua vez, vem apresentando diferentes mobilizações a fim de tipificar a violência vicária. Em 2021, o Ministério da Mulher, Gênero e Diversidade da Nação, no Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra as Mulheres, lançou uma campanha a fim de tornar visível a violência contra mães e filhos. No país, quando o resultado da violência vicária é a morte dos filhos, este é conhecido como "feminicídio vinculado". Há projeto de lei tramitando perante a Câmara dos Deputados, que busca incluir a violência vicária na Lei n. 26.485/2009 (Lei da Violência de Gênero), com o objetivo de tornar visível e erradicar esta prática que se exerce quando o agressor desloca os seus atos violentos contra crianças a fim de prejudicar a mulher.

Na Colômbia, há o Projeto de Lei Gabriel Esteban, assim denominado em homenagem a uma criança que foi assassinada por seu pai, objetivando reconhecer, prevenir e sancionar a violência vicária.



No México, após o Congresso do Estado de Sinaloa, em 2022, foi tipificado o delito de violência vicária.

No Brasil, o Projeto de Lei n. 3.880/2024 está em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, objetivando a inclusão da violência vicária dentre as definições de violência doméstica e familiar contra a mulher de que trata o art. 7º da Lei n. 11.430/2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha. A Relatora ressalta no voto do projeto que “o agressor, normalmente do sexo masculino, busca contornar a legislação para causar danos profundos e permanentes para a vida da mulher, mãe dos filhos ou filhas agredidos”. Salienta, ainda, que a violência vicária visa também, com muita frequência, outros familiares que se ocupam dessas crianças, como tias, avós, irmãs e amigas íntimas da família.

O Mapa Nacional da Violência de Gênero apresenta os dados oficiais da violência perpetrada contra mulheres brasileiras no exterior, apontando a ocorrência de violência vicária. De acordo com as informações obtidas, 808 mulheres pediram ajuda nas repartições consulares em casos de disputa de guarda em 2023, consubstanciando 680 casos na Europa, 54 na América do Norte, 41 na América do Sul, 10 na Oceania, 8 na África, 8 na Ásia, 5 no Oriente Médio e 2 na América Central e no Caribe. Na Europa, verifica-se que o país com maior incidência de pleitos de auxílio, em ações de disputa de guarda, é a Alemanha, com 200 casos. Na sequência, estão Portugal, com 181 registros, a Itália, com 110 e o Reino Unido, com 52. Nos Estados Unidos foram registradas 48 solicitações de ajuda.

No tocante à subtração de menores, 96 mulheres brasileiras buscaram auxílio em repartições consulares ao redor do mundo, constituindo 54 na Europa, 14 na América do Norte, 13 na América do Sul, 8 no Oriente Médio, 3 na América Central e no Caribe, 2 na África e 2 na Ásia. Dentre os países com maiores pedidos de ajuda, Portugal lidera a lista com 18 registros, seguido dos Estados Unidos, com 13, Itália, com 11, Líbano, com 5 e Alemanha, com 4.



Destaca-se, a título de exemplo, o caso da brasileira Gislayne Macedo, de 46 anos, noticiado pelas publicações *Gênero e Número* e *Carta Capital* (2025). Gislayne relata ter chegado mais cedo em casa, após um dia de trabalho na cidade de Seixal, em Portugal, e encontrado a filha, na época com 8 anos, amarrada a uma cadeira na cozinha. Até aquele momento, ela não tinha conhecimento de que a menina também havia se tornado alvo do ex-marido, brasileiro filho de portugueses. O episódio foi o ponto final no casamento de 13 anos. No tribunal, o ex-marido de Gislayne chegou a confessar as agressões praticadas contra ela e a filha, argumentando que as agredia para se defender ou para conseguir lidar com a criança. Não obstante, foi determinada a guarda compartilhada. O pai continuou a agredir a filha, o que levou Gislayne a impedir a ida da menor para a residência dele. O resultado foi a sua condenação por subtração de menores, por defender a própria filha e, desde 2021, a ausência total de contato com a menina. Ainda em Portugal, Gislayne continua recorrendo ao Poder Judiciário.

A sucessão de violências sofridas por Gislayne, mediante os abusos praticados contra a sua filha, caracteriza-se como violência vicária, pois o agressor utilizou a menor para causar sofrimento à vítima, a mãe. Com as agressões físicas e sexuais perpetradas contra a menina, Gislayne foi duplamente atingida e, com a perda da guarda, triplamente. Denota-se dos dados constantes do Mapa Nacional de Violência de Gênero que essa situação é recorrente na história de brasileiras que enfrentam processos de divórcio no exterior. Em nota enviada à *Gênero e Número*, o Ministério das Relações Exteriores afirmou que acompanha com atenção os casos de violência doméstica contra brasileiras no exterior e que tem implementado ações para aprimorar a assistência prestada nessas situações. O órgão ressaltou que a rede consular brasileira segue diretrizes que enfatizam a importância da escuta e do acolhimento pelos agentes consulares, a preservação da integridade física da consulente e o apoio psicológico e jurídico especializado, sempre que possível. O Itamaraty noticiou, ainda, a elaboração, em parceria com o Ministério das Mulheres, de cartilha voltada à prevenção da violência contra mulheres brasileiras no exterior. Na citada cartilha (2024), o Ministério indica a ocorrência de violência vicária ao afirmar que "é muito comum que quem pratica as



violências use os filhos para controlar e manipular a mulher, por exemplo, impedindo ou se recusando a autorizar que os filhos retornem ao Brasil com a mãe”.

Gislayne relatou ter se mudado para Portugal em 2003 e ter se casado com o agora ex-marido em 2017. Ela afirmou que as violências começaram quando passou a ganhar mais dinheiro do que o parceiro, cenário que piorou quando ele ficou desempregado. “A partir daí, começaram as acusações de traição, as ofensas e humilhações. Até que ele mesmo começou a me trair. Quando descobri, disse: ‘Não dá, segue a tua vida’. Mas ele ainda ficou em casa e foi então que começaram as violências físicas. Quando eu tentava conversar para terminar o casamento, ele me puxava pelo braço e me trancava para fora”.

Gislayne disse nunca ter recebido auxílio dos vizinhos ou mesmo pensado em pedir por assistência, diante das diferenças culturais. O idioma em comum não teria sido suficiente para que ela se sentisse acolhida. Gislayne narrou que “o juiz dizia que eu precisava esquecer os ‘eventos’ e minha filha foi ameaçada 11 vezes. Diziam a ela que eu seria presa se ela denunciasse o pai. O juiz disse que só tomaria providências quando o pai ‘partisse um osso’ dela ou saísse ‘nu e bêbado pela rua’.” “Em outra audiência, quando perdi a guarda da minha filha, a juíza levantou o dedo para mim e disse: ‘Isso foi para você aprender e nunca mais voltar a fazer’. Voltar a fazer o quê? Denunciar violência doméstica?”, questionou a brasileira.

Nesse cenário, conclui-se que disponibilizar as informações sobre violência vicária no Mapa Nacional de Violência de Gênero traz à luz discussão essencial ao Sistema Judicial brasileiro, às autoridades em geral e à sociedade, evidenciando a gravidade dessa forma de violência e a urgência da inclusão do tema nos fóruns globais sobre violência de gênero, considerado o seu impacto na vida das mulheres e crianças brasileiras.

**Referências:**

CEDAW. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>. Acesso em: fev. 2025.

CONVENÇÃO DE ISTAMBUL. Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica. Conselho da Europa, 2011. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention>. Acesso em: fev. 2025.

ESPANHA. Pacto de Estado contra a Violência de Gênero. Governo da Espanha, 2017. Disponível em: <https://www.murciadiario.com/articulo/sociedad/el-pacto-de-estado-contra-la-violencia-de-genero-en-la-region/20171122110630059412.html>. Acesso em: fev. 2025.

VACCARO, Sonia. Violencia vicaria: golpear donde más duele. Desclée de Brouwer, 2021.

VACCARO, Sonia. Estudio sobre el análisis de datos de casos de violencia vicaria extrema: violencia vicaria, un golpe irreversible contra las madres. 2021. Disponível em: [bf547c_7e80ae8c50f2466a9e038c506594052e.pdf](https://www.repositorio.cepal.org/publicaciones/5/S1900505pt.pdf). Acesso em: fev. 2025.

LÓPEZ, María del Carmen. Madres maltratadas: violencia vicaria sobre hijas e hijos. Málaga: Uma Editorial, 2018.

BRASIL. Projeto de Lei n. 3.880, de 2024. Altera disposições do Código Penal Brasileiro sobre a violência de gênero. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/busca-legislatoria/2019/2024/0001/PL3880_2024.pdf. Acesso em: fev. 2025.



ESPANHA. Código Penal Espanhol. Lei n. 10/2021, de 2021. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13571>. Acesso em: fev de 2025.

ESPANHA. Lei contra a Violência de Género de 2021. Lei n. 1/2021, de 2021. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-11352>. Acesso em: fev. 2025.

ESPANHA. Lei Orgânica 8/2021 de proteção integral à infância e adolescência frente à violência. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8>. Acesso em fev. de 2025.

ARGENTINA. Projeto de Lei para incluir a violência vicária na Lei n. 26.485/2009 (Lei da Violência de Género). 2021. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar>. Acesso em: fev. 2025.

COLOMBIA. Projeto de Lei Gabriel Esteban. 2021. Disponível em: <https://www.congreso.gov.co>. Acesso em: fev. 2025.

MÉXICO. Congresso do Estado de Sinaloa, em 2022. Projeto de Lei para a proteção contra a violência vicária. Disponível em: <https://www.congresosinaloa.gob.mx>. Acesso em: fev. 2025.

CARTA CAPITAL. Violência vicária: crianças viram armas de abusos contra brasileiras na Europa. Carta Capital, 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/violencia-vicaria-criancas-viram-armas-de-abusos-contra-brasileiras-na-europa/>. Acesso em abril de 2025.

GENERONUMERO.MEDIA. Violência vicária: exterior e Europa. Gênero Número, 2025. Disponível em: <https://www.generonumero.media/reportagens/violencia-vicaria-exterior-europa/>. Acesso em abril de 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Cartilha “Prevenção de violência contra mulheres brasileiras no exterior”. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt->



UnB PMPD

Programa de Pós-Graduação em Direito,
Regulação e Políticas Públicas

br/assuntos/portal-consular/alertas%20e%20noticias/noticias/lancamento-da-cartilha-201cprevencao-de-violencia-contramulheres-brasileiras-no-exterior201d. Acesso em abril de 2025.



Quando a exceção se traveste de técnica¹

Frederico Leandro Gomes – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619637>

Em 3 de abril de 2025, o Superior Tribunal de Justiça, mais uma vez, debruçou-se sobre a controvérsia atinente à extensão interpretativa da Súmula 593/STJ, cujo conteúdo foi originalmente consolidado no julgamento do Recurso Especial 1.480.881/PI, em 26 de agosto de 2015, no âmbito do Tema Repetitivo 918. Naquela ocasião, a Corte firmou orientação vinculante no sentido de que a prática de conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso com pessoa menor de 14 anos atrai, de forma automática, a incidência do tipo penal previsto no art. 217-A, caput, do Código Penal, sendo juridicamente irrelevantes o consentimento da vítima, sua eventual experiência sexual anterior ou a existência de vínculo afetivo entre ela e o agente.

O julgamento paradigmático do Tema 918 inscreveu-se no esforço de sistematização jurisprudencial sobre a natureza jurídica da presunção de vulnerabilidade da criança e do adolescente, colocando em debate se essa vulnerabilidade seria de natureza absoluta ou relativa. A tese então fixada, amparada na reforma legislativa promovida pela Lei nº 12.015/2009, perfilhou a compreensão dogmaticamente majoritária de que, a partir dessa alteração normativa, a vulnerabilidade passou a assumir feição objetiva e absoluta, afastando-se de quaisquer elementos subjetivos da vítima como critérios de avaliação da tipicidade penal.

É certo que, à época da consolidação da tese repetitiva, já se vislumbrava na doutrina criminal um setor minoritário que aventava a possibilidade de relativização da presunção de vulnerabilidade, como por exemplo nos casos em que a vítima, situada na

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/quando-a-excecao-se-traveste-de-tecnica>



faixa etária entre doze e quatorze anos incompletos, apresentasse indicativos concretos de maturidade sexual, aferível, por exemplo, a partir de histórico pregresso de relações íntimas. Essa corrente, todavia, permanecia à margem da orientação dominante, não apenas em razão do rigor protetivo imposto pela redação conferida ao art. 217-A do Código Penal pela Lei nº 12.015/2009, mas sobretudo por afrontar a própria ratio de tutela integral preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ocorre que, a despeito da pretendida estabilização interpretativa promovida pela Corte Superior no julgamento do Tema 918, a partir de 2021, o Superior Tribunal de Justiça passou a modular sua jurisprudência em casos específicos nos quais a dinâmica relacional entre a vítima menor de quatorze anos e o acusado envolvia elementos de consentimento, convivência duradoura, autorização parental e constituição familiar, inclusive com descendênciaⁱⁱⁱ. Nesses contextos, a Corte optou por afastar a incidência da Súmula 593/STJ, procedendo a um *distinguishing* da tese repetitiva então firmada, em nome de uma análise fático-concreta que, na prática, desidrata o caráter absoluto da presunção legal. Casuística análoga, como a que envolve relação afetiva entre adolescente e jovem adulto em contexto rural, passou a povoar o acervo jurisprudencial, revelando um crescente movimento de flexibilização da matriz objetiva de imputação até então prevalente.

Após a fixação da tese no Tema Repetitivo 918, em 2015, e sua posterior cristalização normativa no § 5º do art. 217-A do Código Penal — verdadeiro gesto de reforço legislativo à jurisprudência estabilizada — parecia não haver mais espaço, ao menos no plano formal, para revisitar a natureza jurídica da vulnerabilidade de crianças e adolescentes menores de 14 anos. No entanto, como que impelido por uma espécie de inquietação hermenêutica tardia, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o AgRg no REsp 2.045.280/SC, afetado à Terceira Seção, entendeu por bem rediscutir, uma vez mais, os contornos da tese já pacificada. A justificativa? Um contexto fático que envolveria vínculo afetivo, consentimento da vítima e tolerância parental — os velhos



ingredientes que, embora reiteradamente reputados irrelevantes à luz da *ratio decidendi* consolidada, voltam à cena com roupagem de exceção.

Para tanto, recorre-se a uma aplicação um tanto elástica — e academicamente descuidada — da técnica do *distinguishing*, transformada aqui em verdadeiro salvo-conduto argumentativo. Como se não bastasse, invoca-se, com entusiasmo quase performativo, a derrotabilidade da norma, num país cujo ordenamento jurídico jamais a incorporou formalmente como categoria dogmática operacional.

Em um passe de retórica, distingue-se o que não se distingue e derrota-se o que não é derrotável — tudo isso sob o pretexto de fazer “justiça no caso concreto”, ainda que ao custo de esvaziar o próprio regime dos precedentes e comprometer a coerência da ordem jurídica. Com isso, cria-se uma curiosa — e perigosamente acrítica — complementariedade entre *distinguishing* e derrotabilidade, como se fossem mecanismos comunicantes e cumulativos, quando, na verdade, pertencem a tradições distintas e, no mínimo, exigiriam justificativas mais densas do que as oferecidas nos acórdãos em questão.

Tome-se, como ponto de partida para a análise que se seguirá, o julgamento proferido no AgRg no REsp 2.045.280/SC, em que o Superior Tribunal de Justiça invocou a técnica do *distinguishing* para afastar a incidência da Súmula 593. Importa examinar em que medida a configuração fático-jurídica do caso concreto autorizaria, sob os parâmetros da teoria dos precedentes, a adoção dessa técnica interpretativa, e se ela foi empregada de forma metodologicamente adequada. Mais do que indagar pela simples correção do resultado, é preciso interrogar se o juízo de distinção operado pela Corte atendeu às exigências de justificação racional e coerência argumentativa próprias de um sistema que, ainda que carente de codificação rígida, assume o precedente judicial como elemento estruturante do discurso jurídico.

Para além disso, será analisada a pertinência do uso da derrotabilidade — tal como delineada por Herbert L. A. Hart no ensaio *The Ascription of Responsibility and*



Rightsv — como categoria argumentativa capaz de fundamentar, ou eventualmente desvirtuar, a aplicação do direito no caso sub examine. Trata-se de verificar, com base nos marcos da teoria da argumentação jurídica, se a invocação desse instituto — cujas raízes repousam em uma concepção de normatividade defeasible — encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente quando ausente previsão normativa expressa.

Impõe-se reconstruir, com precisão, o contexto fático que deu origem à controvérsia jurídica. O caso envolveu uma adolescente de 13 anos completos, que conheceu o agente — um jovem adulto de 22 anos — por intermédio de rede social, vindo a manter com ele relação sexual e convivência afetiva estável por aproximadamente quatro meses. A situação foi levada ao conhecimento das autoridades policiais em 2013, por provocação do Conselho Tutelar, ocasião em que já se encontrava em vigor o art. 217-A do Código Penal. A relevância desses elementos transborda a mera ambientação do caso concreto, pois constituem precisamente os marcos empíricos mobilizados na tentativa de aplicação da técnica do distinguishing — cuja legitimidade, no âmbito da teoria dos precedentes, depende da existência de diferenciação fático-normativa materialmente relevante em relação ao paradigma do Tema 918. A versão prestada pela vítima registra que o acusado sabia de sua idade, circunstância que inviabiliza a invocação de erro de tipo, bem como compromete a tese de erro de proibição. Acresce, nos autos, a informação de que os pais da adolescente teriam autorizado expressamente a convivência — embora juridicamente irrelevante para a subsunção ao tipo penal em questão, como veremos adiante.

A fim de avaliar a correção metodológica da distinção realizada pelo Superior Tribunal de Justiça no AgRg no REsp 2.045.280/SC, torna-se indispensável examinar se os elementos do caso concreto permitem, à luz da técnica do distinguishing, afastar legitimamente a aplicação da tese firmada no Tema 918. Para tanto, é necessário verificar se o acórdão recorrido identificou, de modo consistente, algum fator fático ou normativo que efetivamente descaracterize a hipótese de incidência do precedente



paradigma — e não apenas o instrumentalizou para justificar uma decisão previamente intuída. Nesse contexto, quatro dimensões vi emergem como imprescindíveis tanto para delinear o conteúdo vinculante do precedente quanto para orientar uma diferenciação hermenêutica minimamente legítima: (i) o aspecto material, correspondente ao conteúdo normativo consolidado no precedente, que incrimina de forma objetiva qualquer prática sexual com pessoa menor de 14 anos, afastando a relevância jurídica do consentimento, da experiência sexual prévia ou da relação afetiva; (ii) o aspecto temporal, que remete à vigência da Lei n.º 12.015/2009, responsável pela reformulação sistemática dos crimes contra a dignidade sexual e pela introdução da presunção absoluta de vulnerabilidade; (iii) o aspecto espacial, referente à autoridade nacional do precedente, decorrente da função uniformizadora atribuída ao STJ no sistema recursal brasileiro; e (iv) o aspecto subjetivo, relacionado tanto à condição da vítima — menor de 14 anos e, portanto, sujeita à proteção penal incondicionada — quanto à do agente — maior de idade e penalmente imputável. A análise conjugada desses vetores revela-se essencial para aferir se, de fato, havia base jurídica sólida para a distinção operada, ou se se tratou de um afastamento arbitrário da *ratio decidendi* do precedente vinculante.

A análise minuciosa do caso concreto, à luz dos quatro critérios que fundamentam a validade do *distinguishing* no sistema de precedentes, evidencia que o julgamento do AgRg no REsp 2.045.280/SC incorreu em indevido afastamento do entendimento firmado no Tema Repetitivo 918, sem a presença de qualquer fator fático-jurídico materialmente diferenciador. Do ponto de vista material, o conteúdo normativo da tese fixada no REsp 1.480.881/PI — paradigma do Tema 918 — é cristalino ao afirmar que o consentimento da vítima, eventual experiência sexual anterior ou vínculo afetivo com o agente não descaracterizam o crime previsto no art. 217-A do Código Penal, que configura delito de natureza objetiva, fundado na presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima menor de 14 anos. No caso concreto, a adolescente contava com 13 anos completos, e a existência de relação afetiva estável ou autorização parental não interfere na subsunção típica, o que afasta qualquer hipótese de diferenciação material. No que tange ao aspecto temporal, também não há margem para distinção: o fato ocorreu em



2013, sob plena vigência da Lei nº 12.015/2009, que deu nova redação ao art. 217-A do CP e consolidou o regime protetivo fundado em vulnerabilidade absoluta, exatamente como no precedente paradigma.

Igualmente, o critério espacial não autoriza qualquer relativização do entendimento sumulado. A *ratio decidendi* da decisão proferida no Tema 918 possui eficácia vinculante e abrangência nacional, em razão da competência uniformizadora atribuída ao Superior Tribunal de Justiça pela Constituição da República e pelo Código de Processo Civil. A tentativa de afastamento do precedente, portanto, não encontra respaldo na delimitação geográfica da controvérsia. Por fim, também o critério subjetivo se mostra inteiramente compatível com os elementos do caso: a vítima, menor de 14 anos, é titular da proteção legal objetiva conferida pelo art. 217-A do CP, enquanto o agente, com 22 anos à época dos fatos, é plenamente imputável penalmente. Assim, as condições pessoais das partes envolvidas se encaixam com exatidão nos parâmetros subjetivos do precedente paradigma. Diante da inexistência de qualquer distinção juridicamente relevante nos quatro vetores que estruturam a *ratio decidendi* do Tema 918, conclui-se que o afastamento da Súmula 593/STJ não decorreu de um emprego legítimo da técnica do *distinguishing*, mas de um esvaziamento hermenêutico da norma penal, revestido de uma aparência argumentativa. Tratava-se, em verdade, de hipótese de aplicação direta e obrigatória da súmula, e não de sua relativização.

A técnica do *distinguishing* justifica-se na medida em que se constata uma dissonância fático-jurídica relevante entre o caso sub judice e o precedente invocado, de modo que o enunciado sumular dele derivado não logra subsumir, com a devida fidelidade, a situação concreta. Em termos estritos, trata-se de reconhecer que a moldura do verbete jurisprudencial não abrange, com exatidão, os elementos específicos do caso analisado, autorizando, portanto, seu afastamento. Em que pese essa descrição técnica, o que se tem observado na prática decisional do Superior Tribunal de Justiça, como no caso em análise, é um uso sem critério adequado do *distinguishing*, que, como se tem



visto em muitos julgados, abandona o rigor analítico em nome de uma adesão quase instintiva ao caso concreto.

É nesse contexto que se evidencia, nos debates orais travados no julgamento, a mobilização paralela de dois institutos — *distinguishing* e *derrotabilidade* — cuja inadequação, embora por razões diversas, compromete a legitimidade do processo decisório. A primeira impropriedade reside no emprego da técnica do *distinguishing* à margem de sua função teleológica de preservar a integridade e a coerência do sistema de precedentes, já que o afastamento do enunciado sumular não se amparou em distinções fático-jurídicas substancialmente qualificadas, mas antes na valoração casuística de elementos que não subvertem, senão confirmam, a hipótese normativa abstratamente delineada. A segunda — e não menos problemática — decorre da invocação da teoria da *derrotabilidade*, alheia à tradição normativa brasileira e ontologicamente incompatível com a rigidez estrutural dos tipos penais de incriminação, como é o caso do art. 217-A do Código Penal.

Em ambos os casos, o que se nota é um deslocamento do discurso jurídico de seu centro gravitacional: a técnica reconhecida é instrumentalizada em dissonância com sua função normativa; a teoria estranha ao ordenamento é indevidamente convocada como se gozasse de autoridade jurídica. O resultado não é apenas uma incongruência conceitual, mas um tensionamento estrutural do próprio modelo de jurisdição, que passa a operar em chave voluntarista, dissolvendo as fronteiras que separam a aplicação do direito de sua reconstrução criativa.

A despeito da atratividade teórica da *derrotabilidade* normativa, tal como delineada por Hart, segundo a qual normas jurídicas podem, excepcionalmente, ter sua eficácia suspensa por razões substantivas de justiça, a admissibilidade de exceções não previstas em lei — sobretudo em matéria penal, em que vigem os postulados da legalidade estrita e da tipicidade fechada — reclama, para além de fundamentação substancial, respeito à forma constitucionalmente exigida para a invalidação de normas: o controle de constitucionalidade. No plano da jurisdição infraconstitucional, apenas a



Corte Especial do STJ, por força do art. 97 da Constituição da República, está autorizada a promover o exame de compatibilidade entre norma legal e princípio constitucional, podendo, se for o caso, reconhecer exceções implícitas mediante declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Fora desse itinerário normativo, não há margem legítima para que órgãos fracionários procedam à neutralização interpretativa de comandos penais incriminadores.

É o que se observa nas hipóteses de tentativa de relativização da presunção absoluta de vulnerabilidade do art. 217-A do Código Penal. A identificação de situações excepcionais, por mais densas que sejam no plano fático, não autoriza, por si só, a suspensão do efeito normativo da regra penal. Para tanto, exige-se a presença de situações altamente qualificadas do ponto de vista fático e normativo, as quais poderiam, em tese, ensejar o afastamento da presunção absoluta de vulnerabilidade. Trata-se de duas hipóteses autônomas, mas igualmente excepcionais: (i) quando configurado vínculo familiar de fato consolidado entre agente e vítima, com prole comum e coabitação prolongada orientada por inequívoco ânimo de constituir família; e (ii) nos moldes da denominada cláusula Romeu e Julieta, quando a diferença etária entre as partes não ultrapassar o limite de cinco anos.

Além disso, a afirmação da juridicidade dessa exceção exige deliberação por maioria qualificada da Corte Especial, não sendo admissível que turmas isoladas promovam, em julgamento ordinário, verdadeira mutação do alcance normativo de tipo penal incriminador, sob pena de comprometimento da integridade sistêmica do direito penal protetivo da infância e adolescência e de erosão do regime de precedentes, notadamente da Súmula 593/STJ.

Como observado, a diferença entre ambas as técnicas de argumentação jurídica é elementar: na defeasibility, há perfeita subsunção entre os fatos e a hipótese normativa, mas afasta-se sua aplicação por um juízo de justiça substantiva que, em última instância, autoriza uma decisão contra legem. Já no distinguishing, a norma sumular não incide justamente porque o caso concreto, a despeito de sua semelhança superficial com o



precedente que a originou, possui elementos específicos que o afastam do paradigma. A indistinta aplicação das técnicas de distinguishing e derrotabilidade, como verificada no julgamento do AgRg no REsp 2.045.280/SC, compromete a estabilidade do sistema de precedentes ao fragilizar os critérios de aderência e superação das teses firmadas, permitindo a formação de decisões pautadas por juízos casuísticos, dissociados de fundamentação racional compatível com a estrutura vinculante dos precedentes qualificados.

A análise do julgamento objeto deste ensaio permite identificar não apenas os limites do discurso decisório em matéria penal, mas também os deslocamentos que vêm sendo operados na lógica de aplicação dos precedentes e na leitura judicial de tipos incriminadores estruturados sob a técnica da presunção absoluta. O recurso a categorias como distinguishing e derrotabilidade, ainda que retoricamente atraentes, demanda cautela redobrada quando mobilizado em contextos nos quais a legalidade estrita e a proteção integral de direitos fundamentais — como no caso da infância e adolescência — representam balizas normativas inegociáveis.

A utilização da técnica do distinguishing sem a devida sustentação em distinções fático-normativas substanciais pode conduzir à fragilização do sistema de precedentes, solapando o papel estabilizador dos enunciados sumulares e comprometendo a coerência entre casos análogos. De modo análogo, a invocação da derrotabilidade, categoria teórica oriunda da filosofia do direito, carece de fundamento normativo no ordenamento jurídico brasileiro e, por isso, não pode ser transposta automaticamente ao plano decisório, sob pena de se abrir espaço para exceções implícitas não previstas nem legitimadas por via constitucional adequada.

O ponto de maior atenção, todavia, não está na utilização isolada de tais categorias, mas no modo como elas são articuladas no interior da fundamentação judicial. A aplicação de conceitos teóricos com efeitos práticos relevantes, especialmente em matéria penal, exige rigor argumentativo, delimitação conceitual clara e observância aos limites institucionais que vinculam o julgador à legalidade. Interpretar normas



penais à luz de contextos afetivos, familiares ou sociais específicos não é, por si só, ilegítimo; o problema reside na forma como esses contextos são utilizados para reconstruir o próprio conteúdo da incriminação, muitas vezes sem que se declare a necessária filtragem constitucional que esse tipo de operação requer.

É nesse ponto que o debate ultrapassa a técnica e se converte em responsabilidade institucional. A função interpretativa do Poder Judiciário, embora marcada por margens de discricionariedade, deve operar dentro de um horizonte de previsibilidade, estabilidade e deferência às opções normativas do legislador. Preservar esse horizonte é, antes de tudo, reafirmar os fundamentos constitucionais da jurisdição penal, resguardando a integridade do sistema jurídico e a confiança do jurisdicionado no sentido normativo das decisões judiciais.



Qual a piada mais sem graça?¹

Christiano Vasconcellos Salum Vieira – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619679>

Recentemente, um comediante foi condenado à pena de 8 anos 3 meses e 9 dias de reclusão, no regime inicial fechado, por ter praticado os crimes previstos no artigo 20, parágrafos 2º e 2º-A da Lei nº 7.719/89, assim como no artigo 88, parágrafo 2º da Lei nº 13.146/2015.

Em breve resumo, em um espetáculo de comédia por ele apresentado, no formato “stand-up”, posteriormente veiculado na internet, teriam sido feitas piadas com conteúdo racista e discriminatório contra grupos vulnerabilizados. Consta na sentença que o vídeo contava com aproximadamente 3 milhões de visualizações.

O debate público então debruçou-se sobre vários aspectos desse episódio. Em primeiro lugar, surgiu a questão de definir se tal conduta praticada pelo comediante seria ou não criminosa. Neste caso, controverte-se se haveria apenas uma expressão artística imune à criminalização, protegida pela liberdade de expressão, ou se seria uma conduta ilícita, qualificada como uma espécie de discurso de ódio.

Para além disso, chamou atenção também a discussão sobre a (des)necessidade da pena de prisão, tendo em vista que os crimes por ele cometidos, se assim considerados, foram praticados sem violência ou grave ameaça, cuidando-se apenas de palavras proferidas em um espetáculo de comédia.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/qual-a-piada-mais-sem-graca>



Não vou adentrar aqui o mérito da questão sobre a configuração ou não do crime, mas deixo claro, de antemão, que, sem dúvida, pode-se afirmar que a quantidade de pena aplicada mostrou-se exagerada e o estabelecimento do regime fechado mais ainda.

Arriscaria dizer que, nesse posto, há praticamente um consenso sobre a desproporcionalidade da punição imposta.

O episódio, sem dúvida, tem como pano de fundo uma questão que, há pouco tempo, não encontrava eco na sociedade brasileira. Refiro-me às reivindicações de grupos identitários, principais alvos desse tipo de “humor”. É inegável que essas vozes, que passaram a ter algum espaço no debate público, têm promovido significativas mudanças na cultura, incluindo-se a discussão ora em curso.

Mas, para além disso, há um outro ponto, mais antigo e abrangente, que também emerge desse fato, referente à necessidade e à adequação da pena de prisão como uma espécie de panaceia de todos os males que nos afligem.

Não custa lembrar que o Brasil possui uma das maiores populações carcerárias do mundo, ocupando a quarta colocação. Em dezembro de 2023, havia, de acordo com relatório do SENAPPEN, 167.936 presos, dentre homens e mulheres, que praticaram o crime de tráfico de entorpecentes, de um total de 642.941 pessoas integrantes da população carcerária, o que significa 26,12% do total.

Estranhamente não causa perplexidade que um crime, sem vítima, e que é cometido sem violência ou grave ameaça, possa ser responsável por quase 1/3 da população carcerária do país, formada em sua maioria por jovens, pobres e negros.

Não bastasse ser responsável por grande parte do contingente carcerário, o tráfico de drogas gera uma espiral de violência, estando diretamente relacionado com outras práticas delitivas, como a formação de organizações criminosas, o tráfico de armas e a corrupção policial. Mais grave ainda, a denominada guerra ao tráfico implica a morte de traficantes, policiais e pessoas que nada têm a ver com esse problema.



Diferentemente do caso do comediante, que é raro, a prisão decorrente do crime de tráfico é medida corriqueira, sendo a base do funcionamento do sistema de Justiça Criminal, pautando a atividade da Polícia, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Há, ainda, a chancela da imprensa e de parcela majoritária da sociedade civil. Enfim, todos unidos na guerra contra as drogas. E que, a bem da verdade, cuida-se, em grande medida, de uma guerra direcionada contra determinados grupos sociais.

A despeito desse cenário de aparente normalidade, deve-se rever essa triste realidade.

A pretexto de se tutelar a saúde pública, pune-se severamente aquele que ousa realizar uma relação comercial que tem por objeto uma substância entorpecente. Mas, a depender de qual é a substância, pode-se comprar livremente na farmácia ou no supermercado. Tal seletividade, longe de se apoiar em dados científicos, decorre de escolhas aleatórias dos detentores do poder, fruto de concepções moralistas e/ou oportunistas.

Além disso, é perceptível que essa guerra declarada às drogas está perdida. Não parece haver dúvida de que o comércio de drogas jamais cessou. Ao contrário, cada vez mais se intensifica, inclusive com a produção de novas substâncias, as denominadas drogas sintéticas. Ademais, há um mercado consumidor ávido pelos produtos dessa rentável indústria.

A proibição em uma sociedade neoliberal e capitalista, que estimula o consumo como forma de existência, revela a contradição e a falência da política de drogas. Assim, imaginar que tais substâncias deixarão de ser desejadas e consumidas beira à loucura.

Cabe um esclarecimento: não se trata de romantizar o comércio e o uso de entorpecentes. O consumo regular de drogas, lícitas e ilícitas, pode se tornar um problema de saúde pública, que reclama a atenção do Estado e da sociedade, assim como investimentos em campanhas de prevenção, esclarecimento e tratamento dos usuários.



Porém, o risco que as drogas representam não autoriza que o tema seja tratado apenas com a estigmatização, criminalização e a prisão.

Em razão da constatação da ineficiência do modelo atual de combate às drogas no mundo como um todo, alguns países têm experimentado políticas de descriminalização do uso de determinadas substâncias, como, por exemplo, Portugal e o Uruguai. No Brasil, o STF, timidamente, avançou sobre o tema e descriminalizou o porte de até 40 gramas de maconha para uso pessoal.

Talvez essa decisão sinalize para um horizonte no qual seja possível realizar um debate mais aprofundado acerca do modelo vigente em nosso país, que tendo como alicerce a Lei n. 11.343/2006, prioriza o encarceramento, sem demonstrar a mínima capacidade de chegar perto de resolver o problema.

Enquanto isso, os mais vulneráveis continuam a ser presos e mortos em nome do vertiginoso combate às drogas. Nesse meio tempo, pode ser que algum comediante vire notícia outra vez.

Enfim, talvez um dia percebamos que o tratamento penal atualmente dispensado ao tráfico de drogas constitui uma das mais persistentes contradições da política criminal contemporânea.



O papel da OAB no enfrentamento da litigância predatória¹

Rodrigo Martins Soares – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619645>

A litigância predatória tem sido objeto de estudo por parte dos operadores de direito tendo em vista que se trata de problema contemporâneo, com a capacidade de agravar o já saturado congestionamento processual do poder judiciário, sobrecarregando a atividade judiciária e dificultando o acesso ao poder judiciário pelos legítimos litigantes.

Regra geral, a litigância predatória pode ser definida pelo uso do poder judiciário como forma de se obter ganho econômico pela apresentação massiva de ações, em que se sabe não haver direito, geralmente associado a um elemento de fraude.

A conceituação do que é litigância predatória ainda está por ser melhor esclarecida dado que nem o STJ, por meio do Tema 1198, nem o CNJ por meio da Recomendação 159/2023 encerraram claramente uma definição de litigância predatória, a qual também não conta com uma conceituação legal.

O tema tem sido debatido, entretanto, quase que exclusivamente pela classe jurídica, e por doutrinadores, de forma que claramente um importante ator do tema tem sido relutante em reconhecer a existência do problema ou mesmo participar da solução, que é a classe dos advogados.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/o-papel-da-oab-no-enfrentamento-da-litigancia-predatoria>



No âmbito do Recurso Especial n. 2021665/MS, que é o precedente qualificado sobre o qual se discute a Tese 1198, houve audiência pública dividida em seis painéis, em que se manifestaram, em cada um dos painéis, as Associações de Magistrados, Advocacia Geral da União, Pesquisadores Independentes, Entidades Interessadas, a Ordem dos Advogados do Brasil e os Centros de Inteligência dos Tribunais.

Interessa para o presente artigo o painel n. 5 em que se manifestaram os representantes da OAB, quais sejam, os representantes inscritos da OAB PR, OAB BA, OAB SP, OAB TO e Conselho Federal da OAB.

Embora não se possa tomar como posicionamento oficial da OAB as exposições realizadas durante a audiência pública, o posicionamento uniforme de todos os expositores, tanto pelas seccionais que se manifestaram quanto do representante do Conselho Federal, dá indicação do pensamento da OAB sobre a litigância predatória.

De forma geral, todos os referidos expositores se manifestaram abertamente contra o STJ formar um posicionamento em sede de Tema Repetitivo que reconhecesse qualquer medida de combate à litigância predatória. Vários foram os argumentos.

O primeiro deles questionou a própria terminologia utilizada, porquanto o termo “Predatório” demanda que se reconheça uma presa e um predador e que, sendo assim, o que se imagina é que a classe dos advogados seria a classe predatória, enquanto os violadores sistemáticos de direito seriam as presas, o que no entender dos expositores seria absurdo.

O segundo argumento comum seria o de que magistrados estariam ultrapassando limites legais ao reconhecer a litigância predatória, cerceando o direito de advogados de falar nos autos, por suposta ausência de procuração válida, e punindo advogados com altas multas, tarefa que entendem ser na verdade da OAB, pela aplicação do Estatuto da OAB.



O terceiro argumento é que a tese que vinha se desenhando, qual seja, a de permitir que o magistrado ante a suspeita de litigância predatória exigisse a comprovação por documentos adicionais, principalmente a procuração atualizada, seria contra a lei. Esse requisito de procuração atualizada, especificamente, é de alta sensibilidade aos advogados, que afirmam categoricamente que a lei processual não exige maiores requisitos para a assinatura da procuração, a qual inclusive não tem validade.

O quarto argumento procura realçar a existência de sistemática violação de direitos no Brasil, os quais são objeto de ações judiciais em massa, ações essas que são legítimas e não se confundem com a litigância predatória.

O quinto e último argumento é de que não se desconhece que eventuais abusos possam ocorrer, mas que identificada a litigância predatória, ou fraudulenta, o correto seria o encaminhamento de ofício à OAB, para que a seccional aplique a sanção administrativa prevista no Estatuto da OAB.

Em linhas gerais, portanto, os representantes da OAB não reconhecem que o problema mereça qualquer inovação no seu enfrentamento, ao contrário, de certa forma acreditam que litigância de massa tem sido confundida com litigância predatória, e que eventuais desvios éticos devem ser objeto de punição perante a OAB.

Acontece que o problema existe, ultrapassa a mera litigância em massa, porquanto configura estratégia de litigância que utiliza muitas vezes prova documental forjada e tem impactado o funcionamento do poder judiciário. Esse impacto já foi detectado pelo CNJ que recentemente produziu recomendação para enfrentamento do tema, bem como publicou edital com o objetivo de produzir estudos visando melhor compreensão do tema. O próprio enfrentamento pelo STJ, no TEMA 1198 indica a importância do problema.



Por outro lado, embora os representantes da OAB tenham sugerido que cabe à própria OAB punir eventuais desvios, nenhum dos representantes mencionou a efetividade da atuação da OAB em punir tais desvios.

Na verdade, a própria postura dos representantes em não fornecer propostas para a efetiva punição dos envolvidos indica que no âmbito da OAB esse tipo de litigância não é visto como um problema.

Aliás, é cada vez mais comum que entidades de classe como a OAB, e outras correlatas, funcionem mais como instituições de defesa da categoria do que propriamente como órgão de supervisão profissional.

Em conclusão, o que se pode afirmar é que o papel da OAB, de forma geral, tem sido contrário ao enfrentamento da litigância predatória, em verdadeiro negativismo jurídico. Esse esforço inclusive rendeu frutos na definição do tema, que passou a contar com a ressalva de que os documentos podem ser exigidos, respeitadas as regras de distribuição do ônus da prova.

Essa ressalva pode, em tese, dificultar a resolução do problema, porque a litigância predatória não se verifica de forma regular quando observado apenas o processo individualmente.

A OAB deveria estar à frente da solução do problema, propondo meios de enfrentamento do problema, bem como a efetiva punição aos advogados envolvidos em litigância predatória, até mesmo porque, sendo fenômeno verificável em regra, pela análise de um conjunto de ações, que se assemelham em propósito, e que somente quando analisadas em conjunto evidenciam o interesse fraudulento, as ferramentas existentes no combate à litigância de má-fé não são perfeitamente aplicáveis.

Assim, o fato é que o advogado que atua em litigância predatória atua, no quadro normativo atual, principalmente, em desvio ético, que deveria ser fortemente combatido pelas seccionais da OAB administrativamente.



Cannabis medicinal no Brasil¹

Varley Pires da Mata – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619647>

Introdução

O direito à saúde é um direito fundamental, previsto no art. 6º da Constituição Federal, e constitui também uma política pública complexa. No Brasil, diante das profundas desigualdades sociais e da dimensão territorial do país, esse direito tem se tornado cada vez mais centro de debates jurídicos e sociais, especialmente por envolver questões econômicas, religiosas e científicas. Nesse contexto, a judicialização da saúde surge como um instrumento utilizado para garantir o acesso a tratamentos negados ou mesmo não previstos nas políticas públicas, por razões técnicas, regulatórias ou orçamentárias. Entre os muitos temas que têm impulsionado esse fenômeno, destacada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 a-se o uso medicinal da Cannabis sativa, cuja regulação encontra resistência, refletindo a complexidade do cenário institucional brasileiro.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem sido chamado a decidir sobre o fornecimento de medicamentos derivados da Cannabis, o que o coloca diante de um desafio institucional: garantir direitos fundamentais diante de uma regulação sanitária ainda parcial e marcada pela ausência de marcos claros sobre o cultivo e a produção nacional. A atuação judicial, nesses casos, precisa ser analisada à luz de suas consequências sobre a autonomia das agências reguladoras, em especial da Agência

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/cannabis-medicinal-no-brasil>



Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), responsável por assegurar a eficácia, a segurança e a qualidade dos medicamentos disponíveis à população.

O papel da regulação sanitária: entre técnica, legalidade e precaução

A regulação sanitária é um dos instrumentos mais importantes para proteger a saúde pública por meio da definição de critérios técnicos para a produção, comercialização e uso de medicamentos, alimentos, cosméticos e outros produtos que impactam diretamente a vida da população. No Brasil, essa responsabilidade recai sobre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, para atuar com independência técnica e com foco em promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária.

A atuação da ANVISA baseia-se em critérios científicos, normas internacionais e estudos clínicos que atestem a eficácia e a segurança dos produtos que entram no mercado. Esse caráter técnico é o que confere legitimidade à sua função reguladora. A agência opera, portanto, dentro de um sistema de legalidade estrita, em que decisões não podem ser tomadas apenas com base em pressões sociais ou políticas, mas devem seguir protocolos e evidências robustas. Nesse contexto, a regulação sanitária funciona também como um mecanismo de contenção contra riscos potenciais à saúde coletiva.

No entanto, o mesmo rigor técnico que protege pode, em algumas situações, gerar obstáculos ao acesso de pacientes a tratamentos inovadores ou não incorporados ao rol oficial de medicamentos. É nesse ponto que entra o princípio da precaução: a necessidade de agir com cautela diante de incertezas científicas, mas também com sensibilidade diante de situações urgentes. O uso medicinal da Cannabis sativa ilustra esse dilema, apesar de estudos indicarem benefícios terapêuticos em diversas condições



clínicas. O debate sobre sua regulação ainda enfrenta barreiras relacionadas à ausência de consenso científico, à ausência de registro de alguns produtos e ao estigma social associado à planta.

A ANVISA, por meio de resoluções como a RDC nº 327/2019 e a RDC nº 660/2022, buscou equilibrar esses interesses ao permitir a importação e a comercialização de produtos à base de Cannabis, desde que observadas condições específicas, como prescrição médica, registro de qualidade e controle de segurança. Essas normas, embora representem um avanço, mantêm um caráter limitado, pois não tratam do cultivo da planta em território nacional — questão central para viabilizar o acesso mais amplo e economicamente viável aos tratamentos. A omissão quanto à regulamentação do cultivo cria uma lacuna relevante na política sanitária nacional, especialmente diante do crescimento da demanda por produtos à base de canabinoides, impulsionada por prescrições médicas e por relatos de melhora clínica em pacientes com doenças graves e refratárias.

A ausência de um marco regulatório específico para o plantio da Cannabis sativa, associada à morosidade no avanço de novas resoluções por parte da ANVISA, aprofunda desigualdades sociais no acesso aos tratamentos. A importação de produtos, ainda que autorizada, envolve altos custos financeiros, tornando os medicamentos inacessíveis para grande parte da população brasileira, especialmente os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, pacientes e familiares, em situação de urgência e vulnerabilidade, acabam recorrendo ao Poder Judiciário como meio de garantir o acesso a terapias indicadas por seus médicos, o que tem alimentado a judicialização da saúde.

Essa transferência da decisão regulatória para o Poder Judiciário gera uma tensão delicada entre dois pilares fundamentais do Estado de Direito: de um lado, a autonomia técnica das agências reguladoras, que devem atuar com base em critérios científicos e dentro de sua competência normativa; de outro, a exigência constitucional de assegurar a efetividade do direito à saúde. O Poder Judiciário, ao conceder decisões que autorizam o fornecimento ou até mesmo o cultivo da planta, busca atender uma demanda legítima



e urgente da sociedade, mas, ao fazê-lo, corre o risco de invadir o espaço de atuação técnica da ANVISA, comprometendo a estabilidade e previsibilidade da política regulatória sanitária.

A atuação do STJ: proteção à saúde ou ativismo judicial?

Em 2018, a partir do julgamento do Recurso Especial nº 1.657.156/RJ, Tema 106 dos recursos repetitivos, o STJ estabeleceu um marco normativo importante para balizar a atuação dos juízes em pedidos de fornecimento de medicamentos não incorporados ao Sistema Único de Saúde. Foram fixados três critérios cumulativos: (i) laudo médico fundamentado atestando a imprescindibilidade do medicamento e a ineficácia dos tratamentos oferecidos pelo SUS; (ii) demonstração de incapacidade financeira do paciente; e (iii) existência de registro sanitário na ANVISA, ou, excepcionalmente, autorização para importação.

Esse entendimento vem sendo reiterado em decisões monocráticas recentes, no ano de 2025, como o RMS 75.299/GO e o RMS 75.420/GO, em que o STJ denegou pedidos de fornecimento de canabidiol em razão da ausência de prova robusta sobre eficácia, necessidade e segurança, amparando-se inclusive em pareceres do NATJUS que apontavam ausência de evidência científica consolidada. O Núcleo de Apoio ao Judiciário (NATJUS) é uma ferramenta que surgiu de uma parceria entre o CNJ e o Ministério da Saúde, em que profissionais de saúde auxiliam magistrados em questões relacionadas à saúde com base em evidências científicas.

Por outro lado, no REsp 1.982.830/PB, por exemplo, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região autorizou que uma associação de pacientes continuasse cultivando Cannabis para fins medicinais, reconhecendo que, na ausência de regulamentação adequada por parte da ANVISA, caberia ao Judiciário garantir o acesso de pacientes a



tratamentos essenciais. O STJ não conheceu do recurso especial da União por entender ser matéria constitucional, de competência do Supremo Tribunal Federal.

Em outro exemplo, no RMS 73.429/GO, o STJ concedeu o fornecimento de medicamento à base de canabidiol a um menor diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista (TEA), reformando acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que havia denegado a segurança por suposta ausência de comprovação da imprescindibilidade do tratamento. Na decisão, o Ministro Mauro Campbell Marques reconheceu que, embora a Corte de origem tenha identificado a hipossuficiência econômica do paciente e a existência de autorização excepcional da ANVISA para importação do fármaco, divergiu indevidamente sobre a análise do requisito da necessidade clínica do medicamento.

A decisão do STJ destacou que o paciente apresentou relatório médico circunstanciado, exames, receituário e documentação comprobatória da tentativa de uso de outros tratamentos sem sucesso, atendendo, portanto, aos critérios cumulativos fixados no Tema 106 dos recursos repetitivos. O relator ainda criticou a atuação da Câmara de Saúde do tribunal local, que, com base em parecer técnico do NATJUS, questionou a eficácia do tratamento indicado, ainda que o próprio laudo reconhecesse que o canabidiol possui aplicabilidade no tratamento de epilepsias intratáveis, condição frequentemente associada ao TEA.

Essa atuação do STJ ilustra uma ambiguidade funcional: por um lado, o Tribunal cumpre seu papel constitucional de protetor dos direitos fundamentais, especialmente em contextos de omissão do Estado; por outro, há decisões que pressionam ou mesmo antecipam a atuação técnica de uma agência reguladora, como a ANVISA, o que pode ser interpretado como ativismo judicial ou invasão de competência administrativa. Trata-se de um limite tênue entre garantir a efetividade de direitos e interferir indevidamente na formulação de políticas públicas que exigem avaliação técnica, estudos científicos e planejamento estatal.



O debate se torna ainda mais relevante quando se considera que a regulação sanitária é um campo de conhecimento especializado, no qual a atuação judicial, embora legítima em certos contextos, não pode substituir a análise técnica baseada em evidências científicas. A ANVISA, como autarquia de natureza técnica, possui atribuições legais específicas e goza de relativa autonomia decisória, justamente para impedir que decisões políticas ou judiciais desestremem padrões regulatórios cuidadosamente construídos.

Assim, a atuação do STJ nesse campo oscila entre dois polos: a proteção concreta de pacientes vulneráveis e a tensão institucional com a autoridade reguladora. A grande questão que se impõe é como o Judiciário pode garantir direitos fundamentais sem fragilizar o sistema regulatório. Uma resposta possível está na construção de uma abordagem de diálogo institucional, em que o Judiciário reconheça a importância técnica das agências, mas também provoque a sua atuação quando o silêncio normativo compromete a efetividade de direitos constitucionalmente assegurados. É esse equilíbrio delicado que as decisões do STJ, cada vez mais, são desafiadas a construir.

O caso paradigmático: o julgamento do IAC nº 16 pelo STJ

O julgamento do Incidente de Assunção de Competência (IAC) nº 16, ocorrido em novembro de 2024, representa um marco relevante — e, ao mesmo tempo, controverso — na relação entre o Poder Judiciário e o sistema de regulação sanitária no Brasil. O caso analisado pelo STJ envolveu o pedido de uma empresa brasileira para importar sementes, cultivar, produzir e comercializar produtos derivados do cânhamo industrial (hemp), uma variedade da Cannabis sativa com concentração de THC inferior a 0,3%, voltada exclusivamente para fins medicinais, farmacêuticos e industriais.

Diferente de outros casos individuais sobre fornecimento de medicamentos, o IAC nº 16 foi instaurado para resolver uma questão de direito relevante, com grande



repercussão social e sem multiplicidade de processos — o que exigia, portanto, uma decisão com efeitos normativos mais amplos dentro do próprio tribunal. No julgamento, a Primeira Seção do STJ, por unanimidade, autorizou a empresa a importar sementes e iniciar o cultivo da planta, determinando que a ANVISA e a União regulamentem a matéria em até 6 (seis) meses.

De um lado, a decisão é um avanço no reconhecimento do direito à saúde, na medida em que impôs a criação de um marco regulatório específico, cuja ausência tem gerado insegurança jurídica e desigualdade no acesso a tratamentos. De outro, levanta questionamentos sobre a competência do Poder Judiciário para impor prazos e conteúdos regulatórios a uma agência técnica, que opera dentro de um regime jurídico próprio, com base em parâmetros científicos e princípios como precaução e segurança sanitária.

No voto da relatora, Ministra Regina Helena Costa, enfatizou-se que a omissão da ANVISA em regulamentar a matéria estaria comprometendo a efetividade do direito à saúde e à livre iniciativa em um setor emergente e altamente demandado. No entanto, o acórdão não enfrentou em profundidade as razões técnicas pelas quais a ANVISA ainda não regulamentou o cultivo do cânhamo, tampouco considerou os riscos de se impor um cronograma normativo rígido para uma agência cujo processo decisório depende de audiências públicas, análise de impacto regulatório e evidências científicas atualizadas.

Além disso, ao determinar que o Executivo e a ANVISA regulamentem um tema específico em prazo fixo, o STJ pode ter ultrapassado os limites do chamado diálogo institucional, substituindo o dever de provocação e fiscalização por uma imposição direta de conduta administrativa. O risco é que esse tipo de interferência, embora bem-intencionada, comprometa a legitimidade da regulação técnica e gere precedentes de enfraquecimento das competências atribuídas constitucionalmente às agências reguladoras.



Embora a decisão ainda não tenha transitado em julgado e esteja sujeita a questionamentos futuros, o julgamento do IAC nº 16 revela uma faceta importante da judicialização da saúde no Brasil: quando o Poder Judiciário se vê diante de uma demanda urgente e uma omissão persistente, ele tende a assumir um papel normativo que ultrapassa a mera solução do caso concreto. Resta saber se esse modelo é sustentável à luz dos princípios constitucionais de separação de poderes, segurança jurídica e regulação técnica independente.

Conclusão

O uso medicinal da Cannabis sativa no Brasil tem evidenciado um cenário de tensão entre o direito fundamental à saúde e os limites da regulação técnica exercida pela ANVISA. A ausência de um marco normativo claro sobre o cultivo e a produção nacional da planta, somada à lentidão da agência em avançar na regulação do tema, tem levado pacientes a recorrerem ao Poder Judiciário em busca de acesso a tratamentos que, embora não plenamente regulamentados, são reconhecidos por médicos e, em muitos casos, mostram resultados clínicos relevantes.

Diante dessa realidade, o STJ tem oscilado entre decisões mais restritivas, baseadas nos parâmetros do Tema 106, e outras mais abertas à flexibilização, especialmente quando relacionadas a doenças graves e refratárias aos tratamentos convencionais. O julgamento do IAC nº 16 intensificou esse debate ao impor à ANVISA a obrigação de regulamentar a matéria, o que reacende a discussão sobre os limites do Poder Judiciário frente às competências das agências técnicas e à separação de poderes.

Em um Estado Constitucional, a proteção de direitos fundamentais não pode ser negligenciada, mas também não deve ocorrer à custa da deslegitimação das instituições reguladoras. O desafio está em construir um modelo de diálogo institucional efetivo, em que o Judiciário possa atuar como indutor de políticas públicas, sem invadir competên-



cias técnicas, e em que a regulação seja responsiva às demandas sociais, sem perder sua base científica. O caso da Cannabis medicinal é, nesse sentido, paradigmático: mais do que um debate sobre medicamentos, ele revela a necessidade de repensar os mecanismos de articulação entre saúde, técnica e justiça.



Jurisprudência dominante: um conceito ainda controvertido¹

Ramon Ramos Ferreira de Aquino – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619649>

O presente ensaio visa a analisar o conceito de jurisprudência dominante no processo civil brasileiro, especialmente diante da redação dos arts. 926 e 927 do novo Código de Processo Civil.

A crescente valorização da jurisprudência no Brasil reflete, em grande medida, a influência de técnicas e princípios oriundos da common law, sobretudo no que diz respeito à estabilização de entendimentos judiciais.

A jurisprudência dominante, embora não se confunda com os precedentes vinculantes do art. 927 do CPC/2015, assume função normativamente orientadora, contribuindo para a uniformidade da interpretação do direito e para a previsibilidade das decisões judiciais. Nesse cenário, a jurisprudência dominante deixa de ser mera repetição numérica de julgados e passa a ser entendida como um vetor hermenêutico relevante, cuja observância contribui para a concretização dos princípios constitucionais da isonomia e da segurança jurídica.

Essa lógica reflete um verdadeiro diálogo de sistemas: se por um lado o Brasil preserva a tradição codificada da civil law, por outro, progressivamente incorpora a lógica argumentativa e pragmática da common law (mas de uma forma distinta),

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/jurisprudencia-dominante-um-conceito-ainda-controvertido>



criando um terceiro modelo, em que a autoridade judicial é construída a partir da legitimidade do argumento e da previsibilidade da prática institucional.

Idealmente, a jurisprudência dominante é o resultado da consolidação de entendimentos reiterados, coerentes e majoritários dentro dos tribunais, especialmente nos Tribunais Superiores. Embora não esteja necessariamente respaldada por mecanismos formais de vinculação, seu peso argumentativo e sua autoridade prática são frequentemente reconhecidos, funcionando como importante referência para a atuação dos juízes de instâncias inferiores.

Nesse sentido, o Código de Processo Civil incorporou dispositivos voltados à valorização e estabilização da jurisprudência, dentre os quais se destacam os artigos 926 e 927. Veja:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

(...)

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

(...)

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.



A Emenda Constitucional n. 125/2022, que alterou o art. 105 da Constituição Federal para instituir no recurso especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional, elenca como hipótese de relevância presumida, a contrariedade à jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça.

Assim ficou a redação do dispositivo constitucional acrescentado:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

(...)

§ 2º No recurso especial, o recorrente deve demonstrar a relevância das questões de direito federal infraconstitucional discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que a admissão do recurso seja examinada pelo Tribunal, o qual somente pode dele não conhecer com base nesse motivo pela manifestação de 2/3 (dois terços) dos membros do órgão competente para o julgamento.

§ 3º Haverá a relevância de que trata o § 2º deste artigo nos seguintes casos:

I - ações penais;

II - ações de improbidade administrativa;

III - ações cujo valor da causa ultrapasse 500 (quinhentos) salários mínimos;

IV - ações que possam gerar inelegibilidade;

V - hipóteses em que o acórdão recorrido contrariar jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça;

VI - outras hipóteses previstas em lei.

Mas o que o STJ e o STF entendem por jurisprudência dominante?



De acordo com o Regimento Interno do STF, “a jurisprudência assentada [ou predominante] pelo Tribunal será compendiada na Súmula do Supremo Tribunal Federal” (art. 102, caput, do RISTF)ii.

Ocorre que, na ocasião do julgamento do RE n. 74.998/MGiii, o Supremo Tribunal Federal debateu o conceito de “jurisprudência predominante”, todavia, não houve um consenso acerca de sua definição.

O Ministro Xavier de Albuquerque, relator do aludido recurso extraordinário, asseverou que não se considera a predominância da jurisprudência se o entendimento derivar de um único julgado. Afirma que:

Meu ponto de vista continua o mesmo. Entendo que a unicidade do julgado apontado como discrepante e a predominância da jurisprudência que com ele se quer demonstrar, são ideias que não se casam.

A agravante alega, nesse ponto com razão, que muitas Súmulas do Supremo Tribunal assentam em acórdão único. Reconheço o fato, mas não o aceito como argumento. Por mim, nenhuma Súmula seria aprovada com base em um só acórdão, por maior que fosse a sua autoridade e por mais relevante que se mostrasse o tema decidido.

Já o Ministro Rodrigues Alckmin, em seu voto vogal, é mais direto ao afirmar que “‘jurisprudência dominante’ será a Súmula, ou vários julgados no mesmo sentido. O número deles é difícil precisar, mas é necessário que se apresentem julgados que traduzam a opinião atual da maioria dos membros do Tribunal. Então, se julgados da Turma, pelo menos dois; se do Plenário, e unânime, admita-se que baste um só”.

Ao menos, estabeleceu-se uma diretriz preliminar quanto ao tema: jurisprudência dominante não será somente aquela sedimentada em Súmulas, mas também não poderá advir de somente um julgado. Deve haver multiplicidade.



Mas a multiplicidade pode dar azo ao conflito. Havendo múltiplos julgados em sentidos opostos, como definir objetivamente qual é o entendimento predominante daquele Tribunal?

O critério mais comum é o numérico. A jurisprudência dominante é aquela que simboliza o entendimento majoritário, ou seja, o que decorrer do maior número de julgados.

Buscando evitar maior subjetividade nesse campo, o Superior Tribunal de Justiça, em algumas oportunidades, procurou definir mais claramente o que poderia ser considerado como jurisprudência dominante.

Em primeiro lugar, nota-se um uso bem variado de expressões ao se tratar da jurisprudência do Tribunal. Em diversos julgados, mas sempre no mesmo sentido, é possível encontrar: dominante, consolidada, sólida, assentada, firmada, predominante, vetusta, entre outras.

Embora rigorosamente possuam significados ligeiramente diversos, todos esses adjetivos são utilizados para demonstrar o entendimento do Tribunal destinado a ser seguido tanto por ele próprio quanto pelos Tribunais “inferiores”, em um sistema adaptado, ou mesmo abrigado, da common law, como dito no início do texto.

Na Resolução STJ n. 3/2016, logo no art. 1º, definiu-se jurisprudência consolidada como aquela firmada “em incidente de assunção de competência e de resolução de demandas repetitivas, em julgamento de recurso especial repetitivo e em enunciados das Súmulas do STJ”^{iv}.

Posteriormente, em julgamento de Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal (PUIL), a Primeira Seção do STJ firmou o entendimento no sentido de que “O conceito de ‘jurisprudência dominante’, para efeitos do manejo do pedido de interpretação de lei federal, deriva da dicção do art. 927 do CPC e pressupõe, como paradigmas, decisões proferidas em IRDR instaurado nas ações originárias do STJ, do



IAC, de recursos especiais repetitivos (inciso III); de súmulas do STJ (inciso IV); ou, ainda, de julgamentos em plenário ou por órgão especial (inciso V)”v.

Mais tarde, em novo debate, o referido conceito sofreu alargamento, acrescentando-se, também, “os acórdãos do STJ proferidos em embargos de divergência e nos próprios pedidos de uniformização de lei federal por ele decididos”vi.

Importante mencionar que essa última definição, ainda que alargada, se restringe ao manejo dos pedidos de uniformização (PUIL). Todavia, o mencionado conceito já foi utilizado no âmbito de recurso especialvii, o que aponta para uma possível sedimentação do referido conceito pelo STJ.

Entretanto, não há unanimidade mesmo dentro do STJ quanto a esse conceito.

Na ocasião do julgamento do REsp n. 1.905.870/PR, no âmbito da Primeira Seção do STJviii, a Relatora, Ministra Regina Helena, *afirmou que a jurisprudência dominante seria aquela que, “na maior parte dos julgamentos, tenha sido abraçada determinada linha de entendimento”,* desde que sejam julgados colegiados. Ou seja, retoma-se o critério numérico.

Em voto-vista divergente, o Ministro Mauro Campbell amplia o alcance da expressão. Em seu entender, a “jurisprudência dominante” se faz com o julgamento colegiado do Órgão Julgador. Ou seja, cada órgão colegiado pode ter sua “jurisprudência dominante”.

Veja-se:

A “jurisprudência dominante” no âmbito de uma Turma se faz somente com o julgamento colegiado dessa mesma Turma julgadora. Já a “jurisprudência dominante” no âmbito de uma Seção se faz somente com o julgamento colegiado dessa mesma Seção julgadora ou com a existência concomitante de julgamentos colegiados uníssonos (“jurisprudências dominantes”) de ambas as Turmas julgadoras que compõem essa Seção julgadora. Esse é o sentido da



Súmula n. 568/STJ ("O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema") e da Súmula n. 168/STJ ("Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado"). Data vênua, a Súmula n. 568/STJ não pode ser utilizada de forma cruzada, isto é, não autoriza o julgamento monocrático por um relator de uma Turma com base exclusivamente em precedente ou jurisprudência formados pelo colegiado de Turma diversa, muito embora muitas vezes, aqui e acolá tal ocorra dada a imensa carga de trabalho a que estamos todos submetidos.

Já a "jurisprudência pacificada" parte do pressuposto de que havia conflito anterior entre "jurisprudências dominantes" formadas nos colegiados das Turmas que foi pacificado pelo colegiado da Seção, formando ali uma nova "jurisprudência dominante".

Como se vê, não se incluiu precedente proferido em autos de embargos de divergência, ou de outros pedidos de uniformização, ou em IAC ou em IRDR ou em sede de recursos especiais repetitivos, como acontece nos casos de Pedidos de Uniformização (PUIL), considerou-se suficiente, apenas, que o entendimento seja decorrente de julgamento colegiado.

O que há de consenso no Superior Tribunal de Justiça é: jurisprudência dominante depende da multiplicidade de julgados no mesmo sentido, não estando condicionada à existência de precedente submetido à sistemática dos recursos repetitivos ou à existência de enunciado de Súmula.

Conclui-se, portanto, que a jurisprudência dominante ocupa posição ambígua e, ao mesmo tempo, estratégica no sistema processual brasileiro contemporâneo.

Dada sua presença em dispositivos, tanto do CPC quanto da Constituição Federal, que lhe garantem importância processual (para fins de orientação de instâncias



inferiores quanto para aferição da relevância do recurso especial), mostra-se importante que o referido conceito seja debatido e, se possível, definido objetivamente.

A ausência de um conceito legal unívoco, somada às divergências internas nos próprios tribunais superiores quanto aos critérios de sua caracterização, revela um campo ainda em construção e que exige constante debate.

Seria recomendável que os tribunais superiores, por meio de resoluções ou regimentos internos, delimitassem de forma mais objetiva os critérios para identificação da jurisprudência dominante, conferindo maior segurança jurídica e previsibilidade à sua aplicação.

Assim, a consolidação de uma jurisprudência dominante, no contexto da valorização de um “sistema de precedentes”, deve vir acompanhada de objetividade conceitual, rigor argumentativo, transparência institucional e compromisso com os princípios constitucionais da isonomia, segurança jurídica e proteção da confiança, sob pena de transformar-se em um mecanismo de reprodução acrítica de entendimentos, dissociado da realidade do que, de fato, pode ser o entendimento predominante nos Tribunais pátrios.



Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero¹

Edileusa Soares Martins – mestranda do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619651>

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha consagrado a igualdade entre homens e mulheres, a persistência da violência de gênero e a sub-representação feminina nos espaços de poder demonstram que essa garantia constitucional ainda não se concretizou plenamente para as mulheres. A cultura patriarcal e os estereótipos de gênero são alguns dos fatores que contribuem para a manutenção dessa desigualdade estrutural persistente, exigindo políticas públicas corretivas dessa disparidade.

Uma das manifestações mais cruéis dessa desigualdade é a submissão sistemática da mulher a diversas formas de violência. A esse respeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao julgar o caso *Márcia Barbosa*¹, destacou a gravidade do problema, registrando na sentença de condenação do Brasil que a violência contra a mulher é “um problema estrutural e generalizado. A ausência de estatísticas nacionais, especialmente antes dos anos 2000, dificulta a formulação e a implementação de políticas públicas eficazes para combater essa violência. Na época dos fatos não havia nenhum dado sobre o número de mortes violentas de mulheres em razão de gênero. As primeiras informações começaram a ser compiladas sob a denominação de feminicídio muito recentemente.”

Em razão da aludida condenação, o Brasil foi obrigado a elaborar um Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero. Assim, o Conselho Nacional de Justiça em

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/protocolo-de-julgamento-com-perspectiva-de-genero>



cumprimento a tal determinação editou a Recomendação n. 128/2022, de modo que havia apenas a sinalização para que magistrados e magistradas adotassem em suas decisões as diretrizes traçadas no referido Protocolo. Apenas em 17/03/2023 foi editada pelo CNJ a Resolução nº 492/2023, que tornou obrigatória a adoção do referido protocolo em todos os julgamentos realizados no Poder Judiciário brasileiro, representando importante marco na promoção de uma justiça mais equânime e sensível às questões de gênero.

Importante destacar que o referido protocolo é aplicável não só às partes, mas também às advogadas. Apesar de haver, na Resolução, a previsão de que os magistrados devem considerar que as desigualdades entre homens e mulheres podem afetar o julgamento dos processos, cerca de sete meses após a vigência do Protocolo, em sessão de julgamento realizada na data de 10/10/2023 perante a 4ª Turma do Tribunal Regional da 8ª Região, o presidente da referida turma, diante do pedido de adiamento do julgamento feito por uma advogada em razão da gravidez e da proximidade do parto, após a relatora indicar que deferiria o pedido formulado, teceu os seguintes comentários acerca do pedido: “gravidez não é doença, adquire-se por gosto.”.

Embora tenha havido nota de esclarecimento do TRT8 e pedido de desculpas feito pelo desembargador, o episódio demonstra a relevância e atualidade do Protocolo elaborado pelo CNJ, além de demarcar a necessidade de estudos que se dediquem a analisar criticamente a aplicação de resoluções como a 492/2023-CNJ nos tribunais, responsáveis por garantir a efetividade das políticas públicas voltadas a garantir a equidade de gênero.

À luz da hermenêutica constitucional, verifica-se que os órgãos do Poder Judiciário foram chamados a assumir uma postura institucional voltada à transformação do cenário social, com poder de influenciar as decisões do Poder Público no tocante à elaboração de políticas públicas, tendo em vista que, por meio dos seus julgados, são responsáveis não só por efetivá-las, mas também por promover a disseminação dos ideais de igualdade previstos na legislação vigente, e detêm a responsabilidade de



confrontar a pseudoneutralidade estatal na implementação de políticas públicas, promovendo um engajamento efetivo no combate às desigualdades de gênero, propiciando a alteração das relações de poder e viabilizando o acesso a direitos, de modo a reverter a condição de desigualdade imposta às mulheres.

Verifica-se, portanto, que a mera proclamação constitucional da igualdade, embora fundamental, revela-se insuficiente para erradicar as desigualdades estruturais presentes na sociedade, o que se reflete nos tribunais.

A plena implementação do Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero se apresenta como importante instrumento na efetivação da igualdade substantiva, mas exige engajamento ativo e contínuo de magistrados, advogados, servidores e da sociedade civil.

O Poder Judiciário, como um dos promotores da justiça social, possui papel de destaque nesse processo. Ao adotar uma postura hermenêutica sensível às questões de gênero, os tribunais influenciam na formulação e implementação de políticas públicas que visem à superação de desigualdades.

Essa atuação proativa demanda o reconhecimento da intrínseca relação entre direito e poder, bem como a disposição de questionar normas e práticas que reproduzem ou perpetuam a discriminação proveniente de questões de gênero.

Em última análise, a construção de um sistema de justiça verdadeiramente igualitário é um projeto coletivo que transcende os limites dos tribunais e requer um compromisso ético de toda a sociedade, pautado pelo respeito à diversidade, pela valorização da experiência feminina e pela busca incessante por um futuro em que a igualdade de gênero seja uma realidade vivida, e não apenas uma promessa legal/constitucional.

**Referências:**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29/3/2025.

CAPPELLO, Thamires Pandolfi. Gravidez não é doença. A violência por trás de uma frase. Os dilemas vividos pelas mulheres que trabalham e engravidam e a violência por elas vivida, que pode ser velada, ou, muitas vezes revelada. Disponível em: <https://marianakotscho.uol.com.br/direitos-da-mulher/gravidez-nao-e-doenca-a-violencia-por-tras-de-uma-frase.html>. Acesso em 9/3/2025.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero/>. Acesso em 21/3/2025.



A burocracia do atraso¹

Jader Borges Guimarães – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619653>

A legislação brasileira impõe uma série de exigências burocráticas para aqueles que desejam se casar sob um regime de bens diverso do regime legal, que é o da comunhão parcial de bens. Uma dessas exigências é a lavratura de escritura pública de pacto antenupcial. No entanto, as implicações dessa escolha não se limitam à mera formalização do pacto antenupcial junto ao tabelionato de notas. Além da necessidade de realizar a escritura pública e registrá-la no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais, juntamente com o registro do casamento, os cônjuges precisam efetuar outros registros e averbações do pacto, o que torna o procedimento excessivamente complexo.

Nos termos do artigo 979 do Código Civil, caso um dos cônjuges seja empresário, o pacto antenupcial deverá ser arquivado e averbado no Registro Público de Empresas Mercantis. Ademais, conforme dispõe o artigo 1.657 do mesmo diploma legal, o pacto antenupcial não produzirá efeitos perante terceiros se não for registrado no Cartório de Registro de Imóveis do domicílio dos cônjuges. Em outras palavras, a legislação exige que o pacto antenupcial seja registrado em diversas entidades registras para que seus efeitos sejam oponíveis a terceiros.

Entretanto, essa exigência revela-se excessivamente onerosa e contraproducente. A burocracia imposta não agrega valor prático significativo, ao contrário, apenas encarece e dificulta as transações imobiliárias e empresariais, criando entraves desnecessários para os cidadãos.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/a-burocracia-do-atraso>



Para ilustrar essa ineficiência, podemos analisar a exigência do registro do pacto antenupcial nos regimes da comunhão universal de bens e da separação total de bens. Recomenda-se atualizar para outorga conjugal. No regime da comunhão universal de bens, a alienação de um bem imóvel exige a anuência do cônjuge. Já no regime da separação total, o proprietário pode dispor livremente de seus bens, sem a necessidade de consentimento do outro cônjuge.

Dado que a alienação de imóveis deve ser feita por meio de escritura pública, na qual todas as partes envolvidas são devidamente qualificadas – incluindo a menção ao estado civil e ao regime de bens do casamento –, o comprador já possui todas as garantias necessárias para a concretização do negócio. Assim, a exigência de registro do pacto antenupcial no Cartório de Registro de Imóveis não acrescenta nenhuma proteção real às partes envolvidas na transação.

Todas as informações essenciais à correta aplicação do regime de bens já estão acessíveis aos terceiros que contratam com os cônjuges. Basta verificar a data de aquisição do imóvel, a data do casamento e o regime de bens adotado para que o terceiro interessado saiba se será necessária a outorga conjugal ou não. Dessa forma, o registro do pacto antenupcial no Cartório de Registro de Imóveis se mostra redundante e sem qualquer justificativa prática.

Além do impacto burocrático, há também um custo financeiro imposto aos cidadãos. O registro do pacto antenupcial gera emolumentos que oneram desnecessariamente as partes envolvidas, beneficiando apenas os cartórios de registros de imóveis, sem trazer benefícios concretos para a segurança jurídica das transações.

Portanto, a exigência de múltiplos registros do pacto antenupcial representa um entrave burocrático incompatível com a busca por maior eficiência administrativa, que encarece e dificulta as transações sem oferecer qualquer benefício prático. Uma modernização legislativa nesse sentido poderia simplificar os procedimentos, reduzindo custos e tornando o ambiente jurídico mais eficiente e acessível.



Abriram as portas do direito¹

Maria Auxiliadora Ramalho da Rocha – mestranda do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619655>

A crescente judicialização das relações sociais e a sobrecarga do Poder Judiciário impulsionaram a busca por métodos alternativos de resolução de conflitos. Nesse contexto, a criação do Centro de Solução de Conflitos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (CEJUSC/STJ) representa importante marco na incorporação de práticas dialógicas e consensuais à instância superior de julgamento.

O Centro será responsável pelas conciliações, mediações e outras formas de solução consensual de conflitos no âmbito de um tribunal que, historicamente, não tem experiência com métodos consensuais de solução de conflitos. Entretanto, por se tratar de um tribunal que deve servir de exemplo para os demais tribunais e juízes do país e que exige dos juízes brasileiros o empenho e a atenção necessária a esses métodos, tornou-se evidente que teria que se alinhar às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e fortalecer a cultura da pacificação.

A inserção do capítulo da Mediação no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça em 2016, seguindo a linha da ênfase dada pelo Código de Processo Civil de 2015, colocou à disposição dos jurisdicionados e dos Ministros do Tribunal uma ferramenta alternativa para a solução de litígios, criando o Centro de Soluções de Conflitos do Superior Tribunal de Justiça. Contudo, as audiências de conciliação e mediação seguiram sendo subutilizadas como meio de resolução de conflitos.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/abriram-as-portas-do-direito>



Entretanto, apesar de serem consideradas potencialmente mais eficazes e mais ágeis, era nítido que a preferência pela judicialização persistia, mesmo para o tribunal considerado da cidadania. Investir em métodos alternativos de resolução de disputas deixou de ser apenas uma questão de eficiência e gestão. Tratava-se de uma questão de promover a cultura de diálogo, colaboração e entendimento mútuo na sociedade, a fim de oferecer às partes a oportunidade de resolver suas diferenças de forma construtiva e pacífica, para contribuir significativamente para a promoção da justiça e da harmonia social.

A necessidade de institucionalização da conciliação e da mediação no Superior Tribunal de Justiça era evidente e demandava uma estrutura normativa sólida, a fim de garantir segurança jurídica, previsibilidade procedimental e legitimidade dos acordos celebrados. Sem regulamentação eficaz, o centro corria o risco de se tornar simbólico e inoperante. Para isso, foi editada a Resolução STJ/GP n. 14/2024, posteriormente ajustada pela Resolução STJ/GP n. 12/2025, que regulamentou a instituição e o funcionamento do Centro de Solução de Conflitos (CEJUSC/STJ) com o objetivo de fomentar e viabilizar a realização de sessões de mediação e conciliação em processos que tramitam no tribunal, inclusive diante da complexidade inerente às matérias recursais.

O CEJUSC/STJ foi inaugurado formalmente no dia 22 de abril de 2025 e adotou o modelo semelhante ao do tribunal, sendo composto por três câmaras especializadas: Direito Público, Direito Privado e Direito Penal; esta última é responsável por implementar práticas restaurativas com participação do ofensor, da vítima, das famílias e dos demais envolvidos no fato. Cada Câmara conta com um ministro de cada Seção especializada do tribunal, que é o encarregado de supervisionar, gerir e acompanhar a execução de ações destinadas à solução consensual de conflitos.

O novo espaço foi cuidadosamente projetado para receber as partes interessadas na resolução consensual de seus conflitos. Os ambientes foram desenvolvidos para proporcionar acolhimento e escuta ativa, transmitindo serenidade e incentivando a busca pela cultura da paz e a promoção da justiça ágil e cidadã. A estrutura foi pensada



para permitir que as partes, assistidas por seus advogados, possam dialogar diretamente com o auxílio de um mediador capacitado, favorecendo acordos capazes de evitar a submissão do conflito ao julgamento colegiado.

Também foi definido que o CEJUSC/STJ deve manter cadastro próprio de mediadores, conciliadores e facilitadores restaurativos, desde que cumpram uma série de requisitos. Para isso, exigiu-se que esses profissionais tenham formação específica e que possuam certificado em curso de mediação realizado por entidade credenciada, conforme os parâmetros curriculares definidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Outro critério de exigência profissional é ter, no mínimo, cinco anos de experiência na área de mediação, conciliação ou práticas restaurativas. Exigiu-se, ainda, que os profissionais credenciados atuem em atividades diversas, seja conduzindo sessões presenciais e virtuais para facilitar acordos entre as partes envolvidas em processos judiciais. Ou que apliquem métodos que visam à reparação de danos e à restauração das relações afetadas por conflitos, especialmente na esfera penal.

Poderão, também, atuar como mediadores, conciliadores ou facilitadores restaurativos: aposentados das carreiras da magistratura, membros do Ministério Público aposentados, defensores públicos aposentados, advogados públicos aposentados e professores universitários aposentados. Porém, foi vedada a participação de advogados que atuem no Superior Tribunal de Justiça em qualquer uma de suas áreas, ou que tenham atuado nos últimos cinco anos, bem como de parentes até o 3º grau de ministro do STJ em atividade. Também não poderão participar do CEJUSC/STJ aqueles que tenham vínculo funcional ou empregatício com o tribunal ou com empresa terceirizada que preste serviços à corte. Tudo foi pensado para garantir transparência, imparcialidade e igualdade de oportunidades.

Dessa forma, a solução consensual de conflitos no âmbito do tribunal superior passou a representar não apenas uma inovação institucional, mas uma nova concepção de jurisdição fundada na autonomia das partes, na cooperação processual e na consensualidade. A normatização detalhada visa assegurar que o procedimento não seja



apenas uma etapa protocolar, mas uma ferramenta eficaz, com respaldo legal, institucional e prático. A existência dessas normativas confere legitimidade ao processo, permitindo que os acordos celebrados sejam homologados com segurança jurídica

O Centro de Solução de Conflitos do Superior Tribunal de Justiça representa uma inovação institucional de grande relevância para o futuro da Justiça brasileira. Ao propor uma abordagem dialógica, mesmo em sede recursal, o tribunal sinaliza o reconhecimento da mediação como técnica madura, eficaz e adequada para promover justiça em múltiplos níveis. A falta de acesso ao Judiciário tem reflexos nocivos ao cidadão, que passa a evidenciar a desconfiança e o sentimento de impunidade. Todavia, será necessária uma mudança significativa na mentalidade e na postura dos juízes e da sociedade para que compreendam a importância da solução consensual para a estabilidade social, pois aproxima as partes e preserva as relações sociais e jurídicas.

Por isso, para que o centro cumpra sua missão, torna-se indispensável que esteja amparado por normatizações claras, coerentes e atualizadas. Tais regulamentações são mais do que instrumentos administrativos: são garantias de que a mediação será conduzida com técnica, imparcialidade e legitimidade. Ao consolidar essas normas, o Superior Tribunal de Justiça não apenas contribui para a redução da litigiosidade, mas reafirma seu papel como promotor da cultura de paz e da eficiência judicial.



Lampião e os arquivos do amanhã¹

Julio Cesar de Andrade Souza – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619657>

Recentemente, o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) noticiou o recebimento do primeiro processo judicial em que Virgulino Ferreira da Silva, o Lampião, figura como réu. O documento, datado da década de 1920, possui aproximadamente 1.400 páginas manuscritas. No processo, estão registrados os detalhes de um crime ocorrido em 20 de outubro de 1922, no qual Lampião e seu bando foram acusados de homicídio contra o industrial e coronel Luiz Gonzaga Gomes Ferraz.

Seguramente, esse processo contém informações valiosas para a historiografia brasileira. É, sem dúvida, importante fonte para a compreensão da história do cangaço, especialmente quando contextualizado com outros documentos do mesmo conjunto, como outros processos judiciais em que Lampião e outros cangaceiros figurem como réus ou testemunhas, por exemplo.

Guardado pela família do Juiz Assis Timóteo, da cidade de Triunfo, no sertão pernambucano, o processo sobreviveu por mais de 100 anos. No entanto, uma pergunta torna-se importante: caso tivesse sido autuado apenas em meio eletrônico, teria resistido por tanto tempo? Sem uma política clara e uma estratégia robusta de preservação digital, a resposta é definitivamente não.

É inegável a revolução promovida pela tecnologia na forma de produzir, registrar, tratar e divulgar informações. No entanto, a preservação de documentos digitais requer

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/lampiao-e-os-arquivos-do-amanha>



cuidados técnicos especializados, tendo em vista sua fragilidade diante da rápida obsolescência tecnológica e o risco de perda de atributos essenciais, como a autenticidade, entendida como a qualidade atribuída ao documento que está livre de adulteração ou qualquer outro tipo de corrupção.

O papel também exige atenção especial. No entanto, a sua estrutura é mais resistente ao tempo e às adversidades. Acondicionado em condições adequadas de temperatura, umidade e luminosidade, além dos demais cuidados orientados pela literatura especializada, o papel pode sobreviver por centenas de anos. Ausentes esses requisitos essenciais, ainda assim, poderá resistir por um longo tempo. Essa resiliência não se aplica ao digital.

Estudos promovidos no âmbito do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) alertam para a fragilidade dos documentos digitais, que podem sofrer diversas ameaças decorrentes dessa vulnerabilidade. Esse fato pode representar uma ameaça ao patrimônio arquivístico digital do Poder Judiciário, especialmente em contexto em que quase não há mais tramitação de documentos físicos.

Naturalmente, nenhum documento é produzido com o objetivo de ser ou se tornar histórico. Os processos judiciais são produzidos para atender a uma finalidade específica: formalizar a instauração de um procedimento jurisdicional. Eles marcam o início da atuação do Poder Judiciário, que, ao cumprir sua missão constitucional, é acionado para assegurar um direito, resolver um conflito, restabelecer a ordem, entre outros.

Cumprida a sua função jurisdicional e respeitados os prazos legais de guarda, chega-se ao fim o ciclo de vida para a maioria absoluta dos processos judiciais. Os documentos em papel são encaminhados à máquina trituradora, enquanto os digitais são enviados à lixeira virtual.



Entretanto, uma pequena parcela desse volumoso contingente de documentos criados diariamente para atender aos ditames da justiça carrega em seu conteúdo informações que despertam o interesse não mais do juiz, mas sim do pesquisador. Na concepção do arquivista norte-americano T.R. Schellenberg, esses documentos adquirem um valor muito mais amplo do que aquele para o qual foram originalmente produzidos: o valor secundário, que pode ser probatório ou informativo.

O valor probatório está relacionado à evidência da ação da instituição que o produziu, como normas, relatórios de atividades e atas de reunião. Já o informativo refere-se às informações que alguns documentos trazem sobre pessoas, fatos ou temas de interesse social, histórico ou científico, podendo servir como fonte de pesquisa para diversas áreas do conhecimento.

A partir dessa breve explicação sobre a relevância de parte dos documentos judiciais para além da função jurisdicional, evidencia-se a necessidade de adotar ações que assegurem a perenidade do arquivo digital – uma tarefa tão complexa quanto urgente. O processo de Lamião é um exemplo concreto do valor que determinados documentos produzidos pelos tribunais podem ter como fontes extraordinárias para a compreensão da história e da sociedade brasileira.

Estudos demonstram que para sobreviver ao tempo e cumprir sua função como repositório da história, não basta que o documento digital esteja apenas armazenado em um banco de dados. É essencial que ele esteja inserido em um ambiente de preservação que assegure sua guarda permanente, como patrimônio inalienável e imprescritível, conforme determina a Lei nº 8.159, de 1991. Esse ambiente é chamado de repositório arquivístico digital confiável (RDC-Arq).

Ressalta-se que o RDC-Arq não se resume à existência de uma solução informatizada. Trata-se de um sistema integrado, composto por equipamentos e softwares específicos, além de pessoas, funções, processos, normas e práticas voltados a



garantir que os arquivos digitais sejam preservados e permaneçam acessíveis com segurança pelo tempo necessário.

A montagem dessa estrutura está amparada em bases científicas. Foi desenvolvido a partir de estudos realizados pelo Consultative Committee for Space Data Systems (CCSDS), um comitê formado pelas principais agências espaciais do mundo. Em busca de solução para o enorme volume de dados gerados pelas missões espaciais, que precisam ser preservados por décadas e compartilhados entre diferentes instituições do segmento, o CCSDS desenvolveu o modelo conceitual Open Archival Information System (OAIS).

O padrão OAIS trata de aspectos fundamentais para a guarda segura e confiável de materiais digitais. Tendo em vista a sua relevância para assegurar a preservação e o acesso de longo prazo a informações digitais, foi transformado em norma internacional, sob o código ISO 14721:2003. Além disso, o modelo serve de referência conceitual para o desenvolvimento e avaliação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) reconhece a importância de se preservar adequadamente os documentos digitais históricos. Preocupado com a proteção do patrimônio documental do Poder Judiciário, o CNJ determinou aos tribunais a instalação de Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq) como estratégia para assegurar a autenticidade dos documentos, preservá-los e disponibilizá-los pelo tempo necessário.

Essa determinação legal, prevista no art. 34 da Resolução CNJ nº 324/2020, é fundamental para a salvaguarda da memória coletiva brasileira. Segundo dados da publicação Justiça em números – 2024, do Conselho Nacional de Justiça, somente nos últimos 15 anos, 253,3 milhões de processos foram protocolados eletronicamente nos órgãos do Poder Judiciário. Quantos “processos de Lampião” não estarão ocultos somente nesse universo?



No entanto, é importante reconhecer os desafios enfrentados pelos órgãos do Poder Judiciário para atender ao dispositivo do CNJ e implantarem seus repositórios arquivísticos digitais confiáveis. Um levantamento realizado em 2022 para o Prêmio CNJ de Qualidade apontou que apenas 26 tribunais possuíam RDC-Arq implantado naquela oportunidade.

Entre as possíveis dificuldades enfrentadas pelos tribunais para a implantação de seus repositórios arquivísticos digitais confiáveis está a ausência de equipes com formação especializada e devidamente capacitadas nas tecnologias empregadas no RDC-Arq, que são ainda desconhecidas pela maioria dos profissionais das áreas de gestão documental e de tecnologia da informação – setores tradicionalmente responsáveis pela preservação digital dos órgãos.

Contudo, em benefício da história, esses desafios precisam ser enfrentados. O tempo e a tecnologia avançam rapidamente. Ainda que pareça paradoxal, essa evolução tecnológica pode colocar em risco a história do Poder Judiciário e da sociedade brasileira. Basta lembrar que mídias utilizadas até bem pouco tempo para armazenar arquivos digitais ficaram obsoletas em poucos anos e praticamente não podem ser processadas nos equipamentos disponíveis atualmente.

É necessário que os tribunais elaborem e publiquem suas políticas de preservação digital, com conteúdo claro, consistente e embasado em normas e padrões reconhecidos internacionalmente. Além disso, é essencial investir na capacitação contínua e na integração efetiva das áreas responsáveis, garantindo sua atuação conjunta desde a gênese documental até a gestão do repositório.

Esse esforço é o caminho mais seguro para que parte da história recente do Brasil não se perca. Não é exagero afirmar que o Poder Judiciário exerce importante protagonismo na historiografia nacional. Basta lembrar que muitos dos principais fatos ocorridos nos últimos anos ganharam destaque a partir da atuação dos tribunais brasileiros.



É preciso garantir que daqui a cem, duzentos ou quinhentos anos os documentos nato-digitais produzidos pelo Poder Judiciário no exercício de sua missão constitucional, e cujo conteúdo possua interesse histórico, estejam disponíveis como repositório fiel da história brasileira.

As 1.400 páginas do processo de Lampião – amareladas e desgastadas, mas sobreviventes às intempéries do tempo – trazem, em suas linhas, o registro de nomes e fatos gravados na história do país. São testemunhos incontestes do ontem e dão a exata dimensão da importância do documento judicial para conhecer o passado, compreender o presente e construir o futuro.

Assim, o hoje será melhor compreendido amanhã, a partir dos documentos digitais preservados pela geração atual e disponibilizados à sociedade futura. A propósito, o processo de Lampião foi digitalizado e está disponível para consulta virtual no Memorial da Justiça, no portal do TJPE:

<https://portal.tjpe.jus.br/web/memorial-da-justica/processo-de-lampiao>.



O silêncio de João¹

Eduardo Chabaribery Liborio – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619659>

Abertura

Terça-feira, 25 de abril, um dia aparentemente como qualquer outro. João acordou com um silêncio estranho. Não era o silêncio da madrugada, nem o silêncio de uma casa vazia. Era um silêncio profundo, denso, que parecia engolir até os próprios pensamentos.

Olhou o celular. Nada. Nenhuma notificação. Nenhuma mensagem. Nenhum sinal de rede.

Checou o relógio à mesa de cabeceira, colada à cama, tudo parecia normal. Seu quarto, como havia deixado na noite anterior. Ainda escuro, por esforço da cortina entreaberta, que continha um sol ainda tímido. Computador aberto em sua escrivaninha, roupas no encosto da cadeira, e sapatos ao chão, separados pela pressa em retirá-los enquanto ainda se caminhava.

Ao silêncio, novamente, voltou-se ao celular. Achou estranho, mas talvez fosse só uma falha de sinal. Levantou-se, balançou a cabeça de um lado para o outro, na tentativa de ouvir algo além do silêncio. Abriu a janela. O céu estava limpo. As ruas, vazias.

Colocou um casaco que agasalhava a poltrona da sala de estar há dois dias, e um par de chinelos, ainda com meias, e saiu de casa.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/o-silencio-de-joao>



Caminhou até a padaria — fechada. Passou pelo mercadinho da esquina — portas abertas, mas nenhum funcionário, nenhum cliente, nenhum som. Pegou uma caixa de bombons que ficava em frente a uma câmera de segurança improvisada sobre um dos dois caixas. Saiu andando, sem pagar. Esperava que alguém o visse, gritasse, chamasse a polícia. Mas nada. Apenas o som seco dos próprios passos no asfalto, e do chacoalhar abafado dos chocolates.

Tentou ligar para alguém. Mãe, pai, amigos, e, por um breve momento, até para a ex-esposa que o havia deixado meses atrás. Nenhum número chamava. A chamada caía no mesmo silêncio daquela estranha manhã.

Sentiu-se acuado, numa situação em que não havia ninguém. Com receio de gritar, esbravejar – o que não lhe era de costume – voltou para casa a passos rápidos. Calado.

Entrou pela porta da frente como se fugisse de... ninguém. Fechou, sem desta vez travar a porta, agora, na esperança inconsciente de ser pego. Ligou a TV. Todos os canais estavam fora do ar. No computador, nenhuma aba carregava. Só uma única página abria: uma tela branca com letras pretas que diziam:

“Você está desconectado.”

Mais forte do que aquele outro receio, emergiu espontâneo desespero. Desta vez, João gritou. Mas o grito não ecoou. Como se até o ar recusasse sua presença. De olhos arregalados, respirou contínua e prolongadamente, aguardando o fôlego. Mas desistiu de um novo disparate.

Um tanto, ainda que momentâneo, resignado, recordou de seu divórcio. De como buscava sensibilizar as pessoas com o seu desgosto, mas ninguém o sentia. De como lhe receitavam atitudes de superação, mas nada lhe era capaz de comover. Lembrou de sua única estratégia viável à época: dormir.



No terceiro dia, começou a falar sozinho, só para ouvir uma voz humana. Depois, exercitou seu inglês, enferrujado, como se fosse alguém famoso, respondendo perguntas de um repórter sobre como alcançar o sucesso. Até mesmo abriu o computador, ainda com aquela mensagem, “desconectado”, e foi a uma memória offline de seu perfil em rede social, e aguardou por um like novo em suas fotos. O silêncio, porém, era o mesmo, eloquentemente claustrofóbico.

Foi aí que entendeu.

João não tinha sido esquecido. Tinha sido cancelado. Pior, juridicamente cancelado. Não do mundo físico, mas do mundo real: as redes.

Interlúdio

Este não é Caio, Tício ou Mévio, da Roma Antiga. É João, claro exemplo de um homem médio do século XXI: mais ou menos 40 anos, celetista, lia jornal todos os dias, mas, hoje, prefere a internet.

João sabe que a Lei deve ser cumprida e, mesmo sem nunca ter lido a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, ou qualquer outro diploma legal, compreende a ficção de que ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Detalhe importante: João é brasileiro!

Num país que se acostumou às últimas posições em distribuição de renda, e com histórico de corrupção a perder de vista, João tem a noção genérica de que políticos, juízes e promotores não gozam (todos) de idoneidade moral e de reputação ilibada. Certamente já disse, como qualquer brasileiro, que “são todos ladrões” e “farinha do



mesmo saco”. Não põe a mão no fogo quanto à regularidade do processo eleitoral, mas, a cada 4 anos, acredita que um novo Presidente pode mudar o Brasil.

Não tem qualquer cargo de prestígio, nem uma remuneração que lhe concretize todos os direitos sociais do art. 6º simultaneamente. Possui uma televisão de 50 polegadas, muitos canais para assistir, e, claro, um computador com internet.

Apesar do anonimato econômico, graças à sua persistência, circula por um meio social mais ou menos coeso de dezenas de milhares de seguidores. O seu segredo está guardado. O que se sabe é que ele já fez de tudo um pouco: fez fotos e vídeos com a família, com animais de estimação, no estádio de futebol, na academia, fez piadas, memes e críticas políticas... enfim.

Apesar de a Constituição ter sido erigida sob o princípio fundamental do pluralismo político (art. 1º, inc. V), no que se inclui a liberdade de convicção e de manifestação, sendo vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (art. 220, §2º), João não sabe nem poderia saber, que seria possível punir um cidadão a partir de uma conduta sem expressa e prévia tipificação criminal.

A Constituição brasileira não se alinha à tese da intolerância aos intolerantes de Popper, inspiradora da verve constitucional norte-americana. Nem por isso, a liberdade de expressão é, em terras tupiniquins, um princípio de segunda categoria. Aliás, supostamente goza de preferência num hipotético juízo de proporcionalidade. Luís Roberto Barroso vaticina que a liberdade de expressão é pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades. Na década de 70, Ulysses Guimarães pontuou se tratar de um valor cujo exercício socorre as demais liberdades ameaçadas, feridas ou banidas.

É certo o desvario de um congressista que publicamente se excita ao imaginar a agressão física contra uma autoridade judicial, porém, também não deveria margear a



dúvida a manifestação de uma renomada filósofa que expressa aos quatro cantos sua abominação visceral à classe média.

As minorias sociais, como as mulheres e os pardos no Brasil, podem ser maiorias numéricas. Assim como não se admitem discursos antissemitas conquanto não se enxerguem os judeus como um grupo vulnerável.

De induzir o consumidor a erro¹, turbar a paz pública² e a economia popular³, caluniar em âmbito eleitoral⁴, tratou a lei de conceber tipo penal específico. Em tantos outros casos, não. A realidade é mesmo assim: amorfa, em constante mutação, e não obedece a regras, senão as da própria natureza humana. Tudo é relativo.

Neste cenário, o que protege o homem médio, incauto, e de boa-fé? O brasileiro incapaz de compreender todas as fases do processo judicial, administrativo e legislativo, quando nem mesmo juristas dedicados acertam os questionários da casuística? O que acautelaria João de eventuais fake news culposas (não premeditadas)? O que justifica a pena de morte de um perfil virtual?

O silêncio. Se não prévio, então póstumo. Num ambiente autoritário, em que se proíbe até mesmo desconfiar – ou se se obriga a acreditar –, a única salvaguarda é o silêncio.

Encerramento

Antes de sua implosão pessoal, o que era João, senão o reflexo de seus comentários, mensagens, áudios, curtidas e figurinhas? Quem ele seria sem os grupos, os seguidores, as reações?

A internet é ambiente muito mais frequentado pelos cidadãos do que qualquer praça, parque ou praia. Em suas ágoras virtuais são feitas compras, contratados serviços,



feitos e desfeitos casamentos, e conforme elucidado por André Mendonça, em que o indivíduo constrói sua identidade pública. Na internet, interpelam-se o mundo da vida e os sistemas de Habermas.

Privado da rede, João não era apenas invisível. Era inexistente.

E o mundo, e sua Justiça, bem... continuavam lá. Vibrantes, agitados, pulsando em notificações e algoritmos, em brados de democracia e seus consensos. Agora, só para os outros. Para quem ainda estava logado.

João, agora, era só o silêncio, um eco fora do sistema.

Um perfil que ninguém mais podia encontrar.



Dados pessoais na Justiça do Trabalho¹

Victor Emanuel de Carvalho – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619661>

Você confiaria seus dados mais íntimos a um sistema que os expõe publicamente? Pois é justamente isso que acontece, diariamente, com trabalhadores brasileiros que recorrem à Justiça do Trabalho. Eu poderia citar estatísticas, dispositivos legais, resoluções do CNJ. Mas quero começar com uma imagem: imagine um trabalhador demitido injustamente. Ele está doente, tem problemas financeiros, sofreu assédio. Ele resolve buscar seus direitos. Em sua petição, constam laudos médicos, detalhes salariais, filiação sindical. Tudo isso, por força da publicidade processual, pode ser acessado por qualquer pessoa com uma conexão à internet. E não são casos raros. Dados sensíveis estão espalhados por sistemas eletrônicos de consulta pública. De forma absolutamente legal, diga-se. Afinal, o princípio da publicidade está previsto na Constituição. Mas a LGPD também está. E aí nasce a tensão: como conciliar o direito à transparência com o direito à privacidade?

Como atuante na área jurídica e graduado em Ciência de Dados, acompanho de perto a transformação pela qual passou o princípio da publicidade processual nos últimos anos. Posso afirmar, sem rodeios: a proteção de dados pessoais ainda é tratada como um incômodo por muitos. Há quem veja na LGPD uma "barreira à transparência". Mas a verdade é que o mundo mudou. Os dados viraram moeda, e a exposição indevida não é só uma violação à intimidade: é uma arma contra os vulneráveis. Você já ouviu falar em "lista suja" trabalhista? Trata-se de um mecanismo informal e discriminatório pelo qual empresas boicotam a contratação de trabalhadores que moveram ações trabalhistas. O

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/dados-pessoais-na-justica-do-trabalho>



empregador, antes mesmo de abrir a entrevista, pesquisa o nome do candidato nos sites dos tribunais. Se há um histórico de litígio, o currículo vai para o lixo. Resultado? Um trabalhador tem seu direito de ação transformado em estigma. Esse cenário é inaceitável. E não basta confiar na boa-fé do mercado. É preciso freios legais, como os que estão sendo discutidos no Congresso Nacional. Projetos de lei como o PL 4.533/2020 e o PL 1.016/2024 visam restringir a publicidade de processos trabalhistas e impedir o acesso irrestrito aos nomes das partes. Mais do que iniciativas pontuais, eles são sinais de um novo tempo: o tempo em que a dignidade da pessoa humana finalmente chega ao universo digital.

Há quem diga que restringir a publicidade seria retrocesso. Discordo. A publicidade não pode ser um fim em si mesma. Ela deve existir para garantir controle social e transparência do Judiciário, não para violar vidas privadas. A LGPD não é obstáculo, mas ferramenta de justiça. Ela impõe uma nova cultura jurídica: a cultura do cuidado. Os tribunais já começam a se mexer. Resoluções como a Resolução n. 121/2010 do CNJ e a Resolução n. 139/2014 do CSJT tentam limitar o acesso automatizado e proteger dados sensíveis. Mas ainda é pouco. A cultura da hipervisibilidade digital exige medidas mais efetivas: anonimização automática de nomes, controle de acesso por perfil, filtros de busca inteligentes. E, acima de tudo, consciência. A Justiça do Trabalho não pode continuar expondo quem mais precisa de proteção. O devido processo legal inclui o respeito à intimidade. O futuro é digital, sim. Mas também pode e deve ser mais humano. Não se trata de esconder a verdade. Trata-se de preservar a dignidade. E, convenhamos, isso não é pedir demais.



Direito à desconexão laboral¹

Ilka Lins – mestranda do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619681>

Na História, muito se fala sobre o “tradicional” modelo de escravidão. De diferentes épocas, sobre diferentes povos, suas variadas similitudes, discrepâncias, graus e implicações. Muito ainda se diz acerca dos seus reflexos, existência, persistência e resistência. Resistência à sua prática e à sua submissão.

No mundo atual, porém, parece-me ainda incipiente o reconhecimento da crescente submissão do homem à máquina, pelo computador, pelo celular... pela vida inteiramente conectada: de dia e de noite; faça chuva ou faça sol; a lazer ou a trabalho; “na rua, na chuva, na fazenda ou numa casinha de sapê”.

Dentro dessa hiperconectividade, pergunto-me, constantemente, se temos o direito de nos desconectarmos? De nos afastarmos, ainda que por alguns instantes, dos recursos tecnológicos colocados à nossa disposição. Se temos ainda alguma liberdade. Percebo, minuto a minuto, que não; ou cada vez menos.

Muito embora seja uma “febre” comportamental mundial, essa hiperdependência digital por estar conectado ou por conectar-se com algo ou alguém a todo instante ganha maiores contornos e maior gravidade, sob o meu ponto de vista, quando analisado pelo espectro da atividade laboral. As fronteiras que existiam – e as que inexistir – entre a vida pessoal e a vida funcional, no mundo pré-globalização, foram transpostas e praticamente não mais são respeitadas nessa nova era: intervalos, licenças – médicas ou

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/direito-a-desconexao-laboral>



não –, repouso, sobrejornada...direito ao lazer e ao descanso; direito à educação, capacitação e aperfeiçoamento; direito à família; direito à saúde física e mental.

Países como França, Itália, Espanha, Portugal, Chile, Colômbia e Coreia do Sul já trazem em seus ordenamentos jurídicos normas que garantem ao trabalhador, seja do setor público seja da iniciativa privada, seja trabalhador presencial ou em teletrabalho, o direito de não ser demandado digitalmente para ou sobre atividades laborais em seus períodos intrajornada, a fim de proteger a privacidade e o bem-estar do trabalhador.

No Brasil, todavia, apesar de a Constituição Federal também reconhecer aqueles direitos como fundamentais, pois atrelados à própria dignidade da pessoa humana, ainda não receberam proteção adequada da legislação infraconstitucional nem da jurisprudência.

Conquanto na sociedade brasileira já se fale em dano existencial e já se reconheça a síndrome de burnout como doença laboral, nas Cortes brasileiras a direito à desconexão encontra limites impeditivos nos casos de cargos de chefia e direção, e nos casos de prestação de serviços por produção, meta ou tarefa. Mais ainda se tais atividades estiverem inseridas no serviço público, como se, ao ocupar tais cargos o trabalhador simplesmente fosse despojado de seu caráter humano e não merecesse igual respeito.

Desconectar-se de qualquer rede social, tecnologia ou forma digital de controle, ainda que por algumas horas, mostra-se um verdadeiro “nadar contra a corrente”. Um momento de respiro, de presença, de conexão apenas consigo pode revelar-se um verdadeiro desaforo, uma verdadeira insubordinação ao regime e, como tal, digno de consequências dolorosas, como, para começar, a exclusão social.

Amparada, porém, na vanguarda daqueles que já identificaram que a pior solidão é a de si mesmo, e “desafiando de vez a noção”, sigo firme sem whatsappweb, sem pix, sem apple watch. Resistir à conectividade permanente talvez seja, hoje, uma das formas



UnB PMPD

Programa de Pós-Graduação em Direito,
Regulação e Políticas Públicas

mais relevantes de preservação da autonomia individual e da dignidade do trabalhador.
E “Vive la Résistance!”



A necropolítica de segurança pública no quarto de despejo¹

Jorge Lamberto Romeiro de Oliveira – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619666>

Desde os regimes coloniais até as políticas de segurança pública contemporâneas, o poder soberano se afirma na capacidade de separar ontologicamente os seres humanos. Se, no passado, a violência era justificada pela desumanização do "selvagem" colonial, hoje ela se atualiza na construção do "indesejável", confinado nos "quartos de despejo" das cidades.

Este ensaio pretende analisar como a necropolítica – conceito cunhado por Achille Mbembe para descrever o poder de decidir quem pode viver e quem deve morrer – se manifesta nas operações policiais, em especial nas Operações Escudo e Verão na Baixada Santista (2023-2024). Partindo da lógica colonial que suspendia direitos nas colônias, busco evidenciar como o Estado moderno reproduz esse estado de exceção permanente nas periferias urbanas.

O poder é uma questão central nas sociedades. É ele que nos dirá quem é descartável. Para permitir que o grupo dominante exerça violência contra seus semelhantes, é preciso marcar bem a diferença. No limite, é preciso desumanizar o outro.

Na experiência colonial, em que os povos nativos precisavam ser subjugados para servir como força de trabalho submetida ao trabalho forçado, era preciso, antes de tudo,

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/a-necropolitica-de-seguranca-publica-no-quarto-de-despejo>



desumanizá-los. Do contrário, não seria possível colonizar. É o que afirma Joseph Conrad, que vivenciou as atrocidades da colonização belga no Congo, ao dizer que pensar na humanidade deles o arrepiava.²

O colonizador não poderia se ver refletido no colonizado. Os impérios “civilizados” não poderiam massacrar seus iguais. Era preciso a figura do “selvagem”. Contra o “selvagem”, o “civilizado” poderia impor um espetáculo de sofrimento, destituindo-o do lar, do direito ao corpo e do estatuto político. Poderia, assim, destituí-lo da condição humana.

Os impérios dispunham de leis para reger a metrópole. Mas essas leis não se aplicavam nas colônias. Na colônia, habitada por “selvagens”, a violência era perpetrada à margem da lei para supostamente construir a “civilização”. A negação do mesmo *status* humano entre colonizador e colonizado permitia o estado de exceção das colônias.

Essa mesma lógica reapareceu na Segunda Guerra Mundial, mas com uma diferença: aplicava-se dentro das fronteiras nacionais, não em territórios coloniais distantes. O regime nazista criou uma geografia jurídica excepcional, onde campos de concentração funcionavam como zonas de suspensão legal permanente. Nesses espaços, à margem do ordenamento jurídico, exercia-se o poder soberano de decidir entre a vida e a morte. É a desigualdade do poder sobre a vida.

Como argumenta Achille Mbembe, a industrialização da morte, materializada nas câmaras de gás e fornos crematórios, representou o ápice de um extenso processo de desumanização.³ Nesse sentido, sugere que esse processo foi facilitado “*pelos estereótipos racistas e pelo florescimento de um racismo de classe que, ao traduzir os conflitos sociais do*

² CONRAD, Joseph. *Coração das Trevas*. Tradução de Paulo B. Velloso. 1. ed. Rio Grande do Sul: Clube de Literatura Clássica, 2023.

³ MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. Tradução de Beatriz Nascimento. 1. ed. São Paulo: n-1 edições, 2023. p. 22.



mundo industrial em termos racistas, acabou comparando as classes trabalhadoras e o ‘povo apátrida’ do mundo industrial aos ‘selvagens’ do mundo colonial”⁴.

A hierarquização de indivíduos por classes, países e culturas constitui um equivalente funcional ao racismo fenotípico para legitimar acriticamente a superioridade inata de uns e a suposta inferioridade de outros. O aspecto principal é a separação ontológica entre os seres humanos.

Nas cidades brasileiras, a ocupação territorial demarca as “colônias modernas”, onde se busca serviços a baixo custo, deixa-se morrer pela falta de saneamento básico, mata-se diretamente ou como efeito colateral, por exemplo, da chamada guerra às drogas.

Se os bairros nobres fossem a sala de uma casa, onde colocamos decorações e adereços, a periferia seria o quarto de despejo, como há muito denunciou Carolina Maria de Jesus. No quarto de despejo, colocamos objetos fora de uso.

Em 19 de maio de 1955, a catadora de papel que só pôde chegar até o segundo ano do Ensino Fundamental, mãe de três crianças, solteira, negra, moradora do Canindé, que foi a primeira grande favela de São Paulo, escreveu em seu diário: “*Estou no quarto de despejo, e o que está no quarto de despejo ou queima-se ou joga-se no lixo*”⁵.

A favela é o quarto de despejo das cidades: é o espaço de confinamento dos “indesejáveis”, opera sob a mesma necropolítica denunciada por Mbembe, num regime que decide quem importa e quem pode ser deixado à própria sorte, sob o arbítrio da violência policial.

Em São Paulo, onde se multiplicaram os “quartos de despejo”, 65 anos após a declaração de Carolina Maria de Jesus, diante da letalidade policial que recebia críticas de diversos setores da sociedade civil organizada, o Governo do Estado implementou o

⁴ MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. Tradução de Beatriz Nascimento. 1. ed. São Paulo: n-1 edições, 2023. p. 22.

⁵ JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. Edição comemorativa. São Paulo: Ática, 2014. p. 41



programa de segurança pública “Olho Vivo”, instalando 585 câmeras nos uniformes da Polícia Militar da capital e prevendo a aquisição de mais 2.500 unidades.

Segundo pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o UNICEF, entre 2021 e 2022, a implementação dessa política, que previa o uso de câmeras corporais em policiais com gravação ininterrupta, teve como resultado a redução de 76,2% da letalidade nos batalhões analisados.⁶

Se isolarmos os dados relativos ao 1º Batalhão de Choque Tobias de Aguiar (ROTA), que integrou o Programa “Olho Vivo” a partir de junho de 2021, observamos que no segundo semestre daquele ano, com câmeras corporais, registrou 4 mortes em intervenções policiais – o que representa acentuada queda frente às 42 ocorrências do primeiro semestre.⁷ Em 2022, primeiro ano completo com os equipamentos, atingiu o menor número da série histórica: 7 casos (redução de 84,8% em relação a 2021).⁸

Com a mudança do Governador do estado após as eleições de 2022, contudo, o Programa “Olho Vivo” foi substituído pelo Programa “Muralha Paulista”, mesmo diante dos resultados positivos alcançados pelo primeiro. A mudança na política estadual reverteu a tendência: as mortes provocadas pela ROTA saltaram para 33 em 2023 e 55 em 2024.

Do ponto de vista territorial, a análise dos dados de 2024 demonstra que 12 cidades paulistas concentram 63,5% dos óbitos decorrentes de intervenções policiais (totalizando 413 vítimas).⁹ Essa elevação no índice de letalidade policial, a toda evidência, decorre de uma opção política.

⁶ Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-discussao-sobre-o-uso-da-forca-por-parte-das-policias-permanece-peca-central-do-debate-em-torno-da-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em 20.2.2025.

⁷ Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>>. Acesso em 6.7.2025.

⁸ Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>>. Acesso em 6.7.2025.

⁹ Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>>. Acesso em 6.7.2025.



Quando ainda era candidato ao governo estadual para o quadriênio 2022-2026, Tarcísio de Freitas afirmou publicamente que o monitoramento por câmeras corporais poderia estar afetando a “produtividade” policial.¹⁰

Ao vencer as eleições, o governador do estado nomeou para secretário de Segurança Pública Guilherme Derrite: ex-policial convidado a deixar a ROTA em razão da alta letalidade, sendo investigado por 16 mortes durante sua atuação enquanto policial.¹¹

Em seu segundo mês à frente da Secretaria de Segurança Pública, o Secretário revogou as sanções disciplinares impostas a quinze agentes da ROTA com elevados índices de letalidade em operações.

No início de 2024, determinou a reintegração de aproximadamente cinquenta policiais militares que se encontravam afastados do patrulhamento ostensivo em decorrência de excessos no uso da força letal. Todos foram reintegrados ao serviço operacional por decisão expressa do Secretário.

Em fevereiro de 2024, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo determinou a remoção de 34 dos 64 coronéis da Polícia Militar por “conveniência do serviço público”. Esses oficiais haviam demonstrado resistência às novas diretrizes de segurança implementadas pela administração, particularmente quanto à descontinuidade do programa de câmeras corporais.

Nesse contexto político, foi deflagrada a “Operação Escudo”, instaurada como resposta à morte de um soldado da ROTA em uma incursão na região da Baixada

¹⁰ Declaração durante entrevista no canal Flow Podcasts, no *Youtube*, no dia 22 de outubro de 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=srXaf0R3WpU>>. Acesso em 7.7.2025.

¹¹ Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/o-rastro-de-sangue-de-guilherme-derrite/>>. Acesso em 14.7.2025.



Santista, isto é, motivada por vingança institucional.¹² Vinte e oito suspeitos morreram em supostos confrontos com policiais.¹³

Em sequência, após a judicialização da operação pela Defensoria Pública estadual, que ingressou com ação civil pública visando garantir o direito fundamental à segurança pública por meio de maior controle e transparência nas operações policiais, foi deflagrada a “Operação Verão”.

Registraram-se 56 mortes em 58 dias¹⁴, com a operação sendo encerrada em 1º de abril de 2024, totalizando, em conjunto com a “Operação Escudo” pelo menos 84 vítimas. A operação Escudo/Verão é apontada como a mais letal desde o massacre do Carandiru, quando 111 presos foram executados pela Polícia Militar em 1992.

Entre as vítimas dessas operações, estão uma mãe de seis filhos, pessoas com deficiência e trabalhadores.¹⁵ Eles também estavam “presos”, não em presídios, mas em “guetos involuntários”. Nas cidades, aqueles que possuem recursos financeiros podem escolher onde morar (guetos voluntários), enquanto os demais não têm essa opção. Viver em regiões periféricas não é uma escolha.

No “quarto de despejo” — esses guetos involuntários —, a ordem jurídica se encontra suspensa: policiais militares efetuam disparos com armas de grosso calibre contra indivíduos “julgados suspeitos”, atuando sob mecanismos de ocultação. Entre esses mecanismos, destacam-se a ausência deliberada de câmeras corporais e a remoção sistemática de cadáveres das cenas de supostos confrontos.

¹² Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/reporter-brasil-tarde/2025/07/relatorio-conclui-que-operacao-escudo-foi-motivada-por-vinganca>>. Acesso em 2.8.2025.

¹³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2024/07/28/operacao-escudo-um-ano-de-violencia-confrontos-e-de-alto-indice-de-mortes-que-era-esperado-diz-defensoria.ghtml>>. Acesso em 2.8.2025.

¹⁴ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/04/12/mae-de-6-e-pessoas-com-deficiencia-as-vitimas-fatais-da-operacao-verao.htm>>. Acesso em 2.8.2025.

¹⁵ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/04/12/mae-de-6-e-pessoas-com-deficiencia-as-vitimas-fatais-da-operacao-verao.htm>>. Acesso em 2.8.2025.



Se no passado a violência era justificada pela figura do “selvagem”, hoje ela se materializa na construção social do “indesejável”, categoria geograficamente concentrada nas favelas. Como demonstram os dados das operações Escudo e Verão na Baixada Santista, o Estado não apenas tolera, mas ativamente produz a morte como política de segurança pública, mediante a suspensão da ordem jurídica nesses “quartos de despejo”.

A remoção de cadáveres e a eliminação de mecanismos de controle, como as câmeras corporais, revelam que não se trata de falhas pontuais, mas de um projeto político de gestão populacional através da morte nesses espaços. A reversão deliberada do programa “Olho Vivo” - que comprovadamente reduziu a letalidade policial - e a posterior nomeação de um Secretário com histórico de violência policial explicitam essa opção necropolítica.

Persiste a separação ontológica entre humanos e “sub-humanos”. Romper com essa lógica exige não apenas reformas institucionais, mas a desconstrução dos imaginários coloniais que ainda fundamentam nossas políticas de segurança pública.

Um conjunto de decisões que sistematicamente concede o poder soberano a agentes violentos, que atuam à margem da lei, sobre a vida de populações confinadas geograficamente revela, portanto, uma necropolítica de segurança pública.

Referências:

CONRAD, Joseph. **Coração das Trevas**. Tradução de Paulo B. Velloso. 1. ed. Rio Grande do Sul: Clube de Literatura Clássica, 2023.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. Edição comemorativa. São Paulo: Ática, 2014.



MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **A discussão sobre o uso da força por parte das polícias permanece peça central do debate em torno da segurança pública no Brasil**. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-discussao-sobre-o-uso-da-forca-por-parte-das-policias-permanece-peca-central-do-debate-em-torno-da-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em: 14.7.2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Câmeras corporais na PMSP**. 2. ed. 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>>. Acesso em: 14.7.2025.

FLOW PODCAST. **Declaração durante entrevista no canal Flow Podcasts**. YouTube, 22 out. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=srXaf0R3WpU>. Acesso em: 14.7.2025.

90% das remoções de corpos na 1ª fase da Operação Escudo ocorreram sem necessidade e vítimas chegaram sem vida ao hospital, diz estudo. São Paulo, 19 set. 2024.

Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/09/19/90percent-das-remoco-es-de-corpos-na-1a-fase-da-operacao-escudo-ocorreram-sem-necessidade-e-vitimas-chegaram-sem-vida-ao-hospital-diz-estudo.ghtml>. Acesso em: 4 ago. 2025.

UOL. **O rastro de sangue de Guilherme Derrite**. Piauí. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-rastro-de-sangue-de-guilherme-derrite/> >. Acesso em: 14.7.2025.



A Justiça produtiva é justa?¹

José Octávio Galvão de Alsina Grau – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619668>

Não é de hoje que o excesso do número de processos vem sendo pauta do Poder Judiciário, principalmente na hora de justificar a aprovação de penduricalhos aos seus membros. A situação pode ser analisada sob dois aspectos do sistema de justiça: a entrada de novos processos e o encerramento dos processos em tramitação. Ano após ano os números das duas pontas do sistema continuam a aumentar, revelando a litigiosidade da sociedade brasileira e o contínuo descumprimento da lei. Somente no STJ, nos anos de 2022, 2023 e 2024 foram recebidos respectivamente 404.851, 461.810 e 485.505. É justamente na etapa final do sistema que os Tribunais Superiores concentram suas energias, haja vista o movimento do STF e do STJ para agilizar os julgamentos por meio das sessões virtuais e a criação de novos óbices processuais como a relevância da questão federal.

De um lado, há a "Justiça produtiva", eficiente em produzir números e reduzir a quantidade de processos. Do outro, a "Justiça justa", que se relaciona com o cumprimento das garantias constitucionais (devido processo legal, fundamentação, isonomia etc.). Seriam elas incompatíveis? Tendo em vista a opção pela Justiça produtiva no STJ, quais são as suas carências e seus riscos?

Uma das recentes e não ortodoxas alternativas lançadas pelo STJ, na tentativa de aumento de produtividade, foi a contratação temporária de 100 juízes de primeiro grau para auxiliar na elaboração de minutas dos ministros da Segunda e da Terceira Seção. O

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/a-justica-produtiva-e-justa>



mutirão na Terceira Seção foi iniciado em 17/10/2024 e teve anunciada, em 12/06/2025, a produção de 50 mil decisões proferidas com apoio da força-tarefa, resultando em uma queda de 40% do acervo histórico. Os números foram encarados como um verdadeiro sucesso pelo Ministro Presidente Herman Benjamin, o que o levou a capitanear a extensão do projeto para a Segunda Seção no ano de 2025.

Como é de praxe no Poder Judiciário, a convocação de cada magistrado ou magistrada lhe proporciona, sem prejuízo dos direitos e vantagens do cargo de origem, dois dias de licença indenizatória por semana trabalhada, limitando-se à concessão de oito dias por mês, conforme dispõe a Instrução Normativa STJ/GP n. 21 de 18 de junho de 2025. A boa notícia para o contribuinte é que dessa vez a remuneração extra recebida pelos membros não é garantida de modo automático, pois aqueles que não cumprirem as metas estabelecidas pelo STJ são desligados da força-tarefa.

Por outro lado, qual é o legado institucional deixado pelos juízes e juízas que integraram o programa de auxílio aos ministros do STJ? As decisões proferidas pela Corte Superior têm o objetivo constitucional de moldar a jurisprudência em todo o território nacional, conforme o art. 105 da CF. Todavia, além do critério quantitativo, que critério qualitativo é utilizado pelos órgãos de cúpula para aferir a produtividade do Judiciário?

As metas estabelecidas em 2025 pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça, órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, são puramente quantitativas, com foco na resolução e diminuição de processos. Mas de que modo as decisões estão sendo proferidas? Os pedidos das partes estão sendo analisados? Há fundamentação adequada para cada controvérsia? Os princípios constitucionais estão sendo observados? A linguagem é acessível às pessoas que não dominam o Direito? Há, de fato, justiça nas decisões? Qual é o perfil das decisões proferidas nesse contexto?



Não há indicadores qualitativos para aferição do trabalho do Judiciário, ainda que isso não seja uma tarefa fácil diante da independência funcional dos seus membros e das subjetividades das causas.

A crescente necessidade de produtividade não pode atrapalhar a qualidade da prestação jurisdicional. Um dos riscos que isso pode representar é o aumento da utilização da chamada jurisprudência defensiva, situação na qual óbices processuais são utilizados em excesso para barrar a efetiva análise da controvérsia trazida pela parte. Na Terceira Seção do STJ, a utilização de habeas corpus nos últimos anos atingiu patamares elevados, razão pela qual foi o principal foco da força-tarefa. Ocorre que, nos anos de 2022, 2023 e 2024, os índices de não conhecimento ou denegação da ordem foram respectivamente de 74,5%, 76,9% e 80,7%, consoante dados extraídos dos últimos boletins estatísticos anuais do STJ.

A análise dos dados revela uma correlação preocupante: à medida que a força-tarefa avança e a produção numérica é celebrada, os índices de inadmissão de HCs sobem de 76,9% para 80,7%. Isso sugere que o “sucesso” quantitativo pode estar sendo alcançado ao custo do direito à jurisdição, por meio de uma aplicação exacerbada da chamada jurisprudência defensiva, que se torna uma ferramenta conveniente para o cumprimento de metas.

A contratação de juízes temporários demonstra a legítima intenção de reduzir o acervo e de dar celeridade aos processos, mas diante de juízes não treinados e da enxurrada de decisões, a qualidade do trabalho desenvolvido vem caindo nos últimos tempos. Servidores, juízes e ministros são submetidos cada vez mais a um ritmo alucinante de trabalho no STJ. Exemplos disso são as constantes desconvoações dos referidos magistrados da força-tarefa. Como consequência, a qualidade das decisões vem caindo na percepção de quem atua dentro e fora da Corte.

É certo que a queda do acervo histórico é bem-vinda, mas passado esse momento de força-tarefa, o STJ terá adquirido a capacidade de lidar com a crescente demanda



advinda das instâncias ordinárias? É improvável que a passagem de centenas de juízes deixe algum legado institucional para que novas rotinas de trabalho sejam adotadas. Não há comunicação efetiva entre os juízes e os integrantes das equipes de cada gabinete, seja pela dificuldade estabelecida pela distância (os juízes trabalham de forma remota), seja pela posição hierárquica superior que ocupam. É muito comum que servidores do quadro do STJ sejam responsáveis pela revisão das minutas da força-tarefa, tendo em vista a especificidade e experiência do trabalho desenvolvido no âmbito dos recursos de natureza extraordinária e seus óbices processuais desenvolvidos ao longo de décadas. Todavia, essa é uma situação esdrúxula, em que um inferior hierárquico é responsável pelo controle da atividade do seu superior. O que acaba acontecendo é o servidor ter que refazer inúmeras minutas, pois não há como ele determinar a forma com que um juiz tenha que trabalhar, ao menos não sem o temor de se indispor com a autoridade.

Por outro lado, para aqueles que defendem a perpetuidade do modelo, a troca de conhecimento entre juízes e equipe deve ser fomentada, pois é possível que vários juízes tenham desenvolvido métodos de trabalho que ainda não foram compartilhadas e que seriam úteis para o aprimoramento da Corte.

De todo modo, a pura e simples queda de processos não garante o aprimoramento da máquina judiciária. Ainda que sejam adotadas novas tecnologias, como a inteligência artificial, a ausência de critérios qualitativos impede a evolução do Judiciário.

A busca por uma "justiça produtiva", exemplificada pela força-tarefa do STJ, pode, paradoxalmente, enfraquecer os pilares de uma "justiça justa". A solução não está em abandonar a busca por eficiência, mas em redefinir o que ela significa, incorporando indicadores qualitativos e investindo em mudanças estruturais permanentes, em vez de soluções emergenciais que não deixam legado institucional.



O princípio da anterioridade eleitoral no STF¹

Ana Paula Almeida Pinheiro dos Anjos – mestrande do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619670>

O princípio da anterioridade eleitoral, positivado no art. 16 da Constituição Federal, foi previsto, inicialmente, como uma garantia de que as leis que alterassem o processo eleitoral não entrariam em vigor nas eleições que ocorressem dentro do período de um ano de sua promulgação, o dispositivo constitucional sofreu alteração formal em sua redação original.

Essa nova redação tem sido objeto de interpretações jurisprudenciais das mais variadas, as quais acabaram por alterar o sentido literal do texto constitucional, bem como a sua hipótese de incidência.

Tendo como principal base de discussão doutrinária o alcance das expressões “lei” e “processo eleitoral”, as normas eleitorais que surgiram após a promulgação da Constituição Federal da República de 1988, ocasionaram uma série de questionamentos quanto à sua aplicação às eleições que se realizariam posteriormente à sua entrada em vigor, desafiando o pronunciamento não somente do Tribunal Superior Eleitoral, como instância própria para a resolução dos conflitos que versam sobre as eleições, mas também do Supremo Tribunal Federal, diante do aspecto de norma constitucional conferido a tal princípio.

Desde então, o STF tem sido chamado a fixar o conteúdo do que se entende por “lei” e “processo eleitoral”, modulando a eficácia das leis eleitorais.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/o-principio-da-anterioridade-eleitoral-no-stf>



Assim, pretende-se, brevemente, analisar o conteúdo do art. 16 da Constituição Federal, as interpretações que lhe têm sido conferidas pela doutrina, bem como a evolução jurisprudencial no STF que possibilitou essa ampliação de sua hipótese inicial de incidência e as consequências das decisões proferidas no RE nº 637.485-RG e na ADPF nº 776-MC.

O princípio da anterioridade eleitoral caracteriza-se como um desdobramento do próprio princípio constitucional da segurança jurídica, o qual tem por finalidade conferir estabilidade às relações jurídicas, garantindo aos cidadãos o conhecimento prévio sobre a lei a que estão submetidos, bem como a manutenção do estado jurídico constituído sobre a sua vigência diante de uma futura alteração legislativa.

No que se refere às normas eleitorais, a garantia da segurança jurídica ganha contornos que afetam diretamente o exercício dos direitos políticos, influenciando precipuamente a democracia representativa.

O campo vastíssimo do direito eleitoral regulamenta, portanto, desde matérias essencialmente constitucionais, como os direitos políticos e o direito de sufrágio universal, como normas de matérias infraconstitucionais, de conteúdo penal, cível e administrativo, que definem em pormenores a capacidade eleitoral passiva e ativa, o modo e o tempo em que será exercido o direito de voto, o processo de escolha dos candidatos pelos partidos, as eleições; e questões bastante concretas como as regras para a prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos, até normas de tamanho de *outdoors* durante a propaganda eleitoral.

Todo o conjunto de regras que define a escolha política dos eleitores é estabelecido pelo legislador, destinatário dessas regras não somente enquanto cidadão e eleitor, mas também enquanto candidato.

Diante do cenário de disputa pelo poder é comum que as normas que regem tal processo, principalmente no que se refere às regras da disputa eleitoral, não guardem a



devida observância ao interesse público e acabem por ser motivadas por finalidades subjetivas e políticas dos grupos que as editam enquanto parlamentares.

Assim, o legislador constituinte originário buscou resguardar o interesse daqueles que se candidatam e não possuem o poder de influenciar diretamente na elaboração das normas que regem o pleito, garantindo-lhes que possíveis alterações, quanto a tal matéria, não sejam aplicadas às eleições que se realizassem em até um ano da entrada em vigor de tal ato normativo.

Eis a redação original do art. 16 da Constituição Federal: “A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”.

Diante da possível confusão entre “vigência”, que se refere “ao período de validade da norma, ou seja, o lapso temporal que vai do momento em que ela passa a ter força vinculante até a data em que é revogada”², e “eficácia”, que é “a qualidade da norma que se refere à aptidão para a produção concreta de efeitos”³ e o “vigor”, entendido como “força vinculante da norma, isto é, à impossibilidade de os sujeitos subtraírem-se ao seu império”⁴, o dispositivo teve a sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até **um ano da data de sua vigência**”.

Tal distinção é pertinente, uma vez que, em regra, as leis entram em vigor na data de sua publicação e o art. 16 da Constituição Federal garante que seus efeitos, no que se refere ao processo eleitoral, não vincularão as eleições que se realizarem dentro de um ano da sua publicação, não obstante esteja a norma vigente.

O direito eleitoral possui uma peculiaridade no que se refere à competência regulamentar conferida ao TSE, o qual, segundo o art. 1º, parágrafo único, do Código

² GAGLIANO, Pablo Stolze. Novo curso de direito civil, volume 1: parte geral/ Pablo Stolzen Gagliano, Rodolfo Pamplona Filho . – 18 ed. rev., ampl. e atual. de acordo com o Estatuto da Pessoa com Deficiência e com o novo CPC. – São Paulo: Saraiva, 2016. p. 109

³ GAGLIANO, Pablo Stolze, *op. cit.* p. 110

⁴ GAGLIANO, Pablo Stolze, *op. cit.* p. 112



Eleitoral “expedirá instruções para a [sua] fiel execução”. Também a Lei das Eleições prevê em seu art. 105 que o TSE “sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas em Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução”.

A essas resoluções não se aplica o princípio da anterioridade eleitoral por não se tratar de ato normativo primário que inova no ordenamento jurídico, não podendo ser consideradas como “lei” nos termos empregados pelo art. 16 da Constituição Federal.

Nesse contexto, a doutrina tem entendido que o art. 16 da Constituição Federal tem natureza de norma-princípio, a qual estabelece um prazo anual de suspensão da aplicação da lei que altera o processo eleitoral, com a finalidade de resguardar a igualdade entre os candidatos, a normalidade das eleições e a proteção contra o abuso do poder político, sendo um desdobramento específico do princípio da segurança jurídica aplicado às particularidades do direito eleitoral.

Percebe-se que a definição de “lei” não é o grande problema para a aplicação do princípio da anterioridade, mas o conceito de “processo eleitoral” sim. Sem dúvida esse é o tema mais tormentoso na incidência do princípio: o que se entende por “processo eleitoral”?

Tal expressão designaria somente as normas instrumentais que possibilitam o exercício de um direito subjetivo, considerando-se “processo” como um conjunto de atos concatenados no tempo que levam à produção de um ato ou resultado juridicamente relevante, ou, poderia englobar a própria norma material que dispõe sobre interesses, direitos e as relações jurídicas em matéria eleitoral?

Ainda que definido o aspecto adjetivo e/ou substantivo da expressão, qual seria o termo inicial de tais atos processuais e quando esses se encerrariam?



Os doutrinadores eleitoralistas têm se debruçado sobre tal questão há um bom tempo e, assim, permanecerão em razão da complexidade e da importância que o direito eleitoral tem adquirido na conjuntura atual da sociedade brasileira.

Para Flávio Chein Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues o processo eleitoral é termo que significaria a um só tempo, exercício *da relação processual* no âmbito do Direito Eleitoral e o complexo de atos relativos à realização das eleições, ora com maior extensão, representando todo o processo (alistamento, filiação partidária, convenções partidárias, registro de candidatos, propaganda eleitoral, votação, apuração e totalização dos votos, proclamação dos resultados e diplomação), ora com menor, representando uma ou algumas dessas fases, como a votação.⁵

Tais autores ainda apontam a existência de um conceito amplo de processo eleitoral, que corresponderia a todos os aspectos acima mencionados, iniciando-se com o alistamento eleitoral e findando com a diplomação, e um processo eleitoral estrito, específico para cada eleição, o qual é calendarizado.

Também Rodrigo López Zilio entende que o art. 16 da Constituição Federal volta-se principalmente para as normas de direito material, pois são essas normas que possuem a potencialidade de alterar substancialmente o exercício do direito de sufrágio.

Não obstante os esforços doutrinários em conceituar uma norma de fundamental importância para a estabilização da Democracia representativa, quem efetivamente tem delineado o conteúdo e o alcance do princípio da anterioridade eleitoral é o STF por meio de sua jurisprudência construída ao longo dos anos de vida da atual Constituição, sendo que esse conjunto de decisões nem sempre tem se desenvolvido de maneira orgânica e harmônica.

Uma das primeiras manifestações relevantes do STF ocorreu na ADI nº 354, proposta pelo Partido dos Trabalhadores — PT, ainda na redação original do art. 16 da Constituição Federal, impugnando o art. 2º da Lei nº 8.037, que entrou em vigor na data

⁵ Ob. Cit. p. 263.



de sua publicação, 15.05.1990, e alterou os arts. 176 e 177 do Código Eleitoral, modificando a forma da contagem de votos nas eleições pelo sistema proporcional.

Entendia o partido proponente que tal lei alterava o processo eleitoral, não podendo ter vigência no que se referia às eleições que se realizariam no dia 03.10.1990.

A importância de tal julgamento se dá porque, como ressaltado pelo Ministro Paulo Brossard, foi a primeira vez que o STF enfrentou o tema com a responsabilidade de definir “o sentido do alcance da cláusula exarada no art. 16 da Constituição Federal”⁶ ainda em sua redação originária.

Após discutir se as novas regras para a contagem de votos estariam inseridas no conceito de processo eleitoral, o Tribunal, por maioria⁷, seguindo o entendimento do relator Ministro Octávio Galotti, entendeu que não via “configurada, nas novas disposições, a surpresa da interferência na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos, nos elementos da disputa e de competição, bem como na quebra da isonomia”⁸, motivo pelo qual julgou improcedente o pedido.

A doutrina considera que, nessa primeira análise, o STF tomou o art. 16 da Constituição Federal como direcionado à lei eleitoral de natureza adjetiva. A maior contribuição de tal julgamento, contudo, não foi o seu resultado, mas a posição adotada no voto vencido proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, o qual, tomando por premissa o conceito de “regras do jogo”, formulado pelo jurista italiano Norberto Bobbio, concluiu que o princípio da anterioridade visa a resguardar a expressão da vontade popular por meio da garantia de previsibilidade das normas que tutelam o seu exercício, caracterizando-se a estabilidade de tais normas como requisito primordial do próprio princípio democrático.

⁶ ADI nº 354, p. 35.

⁷ Votaram com o Relator os ministros Paulo Brossard, Célio Borja, Sydney Sanches e Moreira Alves, e o Presidente Néri da Silveira, restando vencidos os ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Aldyr Passarinho.

⁸ ADI nº 354, p. 11.



Posteriormente, tem-se as ADIs nº 3.345 e 3.365, que foram ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Progressista - PP e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT com a finalidade de declaração da inconstitucionalidade da Resolução nº 21.7022/2004, editada pelo TSE para determinar “os critérios de fixação do número de Vereadores nos Municípios, de acordo com o disposto no artigo 29, IV, da Constituição Federal”, a qual estaria em conflito com os arts. 2º, 16, 29, *caput* e inc. IV, da CF.

Dentre diversas alegações, o PDT afirmou que “não poderia Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, admitida remotamente sua constitucionalidade, alterar o processo eleitoral a ser aplicada na eleição do mesmo ano de sua vigência, impondo-se lhe o transcurso de 1 (um) um ano.”⁹

Nesse julgamento, o STF entendeu que os Ministros do STF que subscreveram a Resolução como membros integrantes do TSE não estavam impedidos de participar do julgamento do ato normativo impugnado em ADI por tratar-se de processo de controle normativo abstrato no qual não se aplicam as regras do Código de Processo Civil de impedimento e suspeição.

Admitiu-se também a impugnação de Resolução de TSE em sede de controle concentrado quando se revestisse de densidade normativa, caracterizada pela: (i) autonomia jurídica da deliberação estatal; (ii) constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata; e (iii) impessoalidade.

Destaca-se aqui, no voto vencedor do relator, o Ministro Celso de Mello, a fixação do entendimento de que o art. 16 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda de Revisão, é um “postulado de irrecusável importância ético-jurídica”, “que faz diferir no tempo, o início da eficácia da legislação inovadora do processo eleitoral”¹⁰.

⁹ ADI 2245, p. 118.

¹⁰ ADI 3345, p. 157.



Mantendo a posição que já havia sido defendida em seu voto vencido proferido na ADI nº 354, o Ministro Celso de Mello apresenta o processo eleitoral como uma “sucessão ordenada de atos e estágios casualmente vinculados entre si”, divididos nas seguintes fases: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha das candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) a fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos, bem assim de seus respectivos suplentes.¹¹

No mérito, entendeu o STF pela improcedência das ADIs, pois o ato normativo do TSE foi editado em estrita fidelidade aos critérios firmados por aquela Corte no julgamento do RE nº 197.917/SP, em que foi examinado o alcance da cláusula de proporcionalidade inscrita no inc. IV do art. 29 da CF.

Outro julgamento que não pode ser olvidado ocorreu na ADI nº 3.685, a qual foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, em face do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, de 08.03.2006, a qual alterou a redação do art. 17, § 1º, da CF, para inserir em seu texto, em relação às coligações partidárias, a regra segundo a qual não é obrigatória a vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Sustentava a OAB que a emenda constitucional se insere no amplo conceito de lei a que se refere o art. 16 da Constituição Federal, sendo que a inovação trazida ao processo eleitoral, no que diz respeito à formação das coligações partidárias, não poderia ser aplicada às eleições que se realizassem em até um ano da sua vigência, sob pena de violação à garantia individual da segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CF), e do princípio da anualidade que deriva do princípio do Estado Democrático de Direito.

¹¹ ADI 3345, p. 161 e 162.



A relatora Ministra Ellen Gracie entendeu “estar em jogo questão relacionada à limitação material ao poder de reforma da Constituição”¹², traçando um paralelo entre outra questão analisada pela Corte em relação à EC nº 3, que afastava a incidência do princípio da anterioridade tributária (art. 150, III, “b”, da CF), autorizando a cobrança imediata do imposto sobre movimentação ou transmissão de valores de créditos e direitos de natureza financeira – IMPF.

Ao analisar tal questão tributária, na ADI nº 939, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, o STF entendeu que a Emenda Constitucional nº 3 violava a garantia individual do contribuinte, resguardada pelos arts. 5º, § 2º e art. 60, § 4º, IV, da CF.

Aplicando ao caso eleitoral as mesmas razões utilizadas no julgamento da ADI nº 939, o STF, por unanimidade, reconheceu a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”, contida no art. 2º da Emenda Constitucional 52/2006, e deu interpretação conforme à Constituição, no sentido de que tal Emenda somente poderá ser aplicada às eleições que venham a ocorrer após decorrido um ano da data de sua vigência.

Dessa modo, o STF conferiu ao art. 16 da Constituição Federal a natureza de direito e garantia fundamental, muito embora não integre os direitos elencados no rol do art. 5º da CF, não pode ser suprido do texto constitucional nem por obra do poder constituinte derivado, tratando-se, portanto, de cláusula pétrea.

Em face da caminhada democrática que o Brasil tem realizado desde o retorno à Democracia, restaurada pela atual Constituição, as normas eleitorais passaram a ser questionadas não somente em controle abstrato, mas também diante de litígios individuais, nos quais os julgamentos envolvendo a aplicação de tais normas têm sido suscitados diariamente pelos advogados eleitoralistas, principalmente após o surgimento do instituto da repercussão geral, que confere efeitos vinculantes *erga omnes* a casos concretos.

¹² ADI nº 3.685, p. 215.



Importante julgamento no âmbito do controle difuso ocorreu no RE nº 129.392, no qual o STF analisou o caso de um candidato ao cargo de deputado pelo Estado de Sergipe, que teve o seu registro de candidatura impugnado pelo Ministério Público Eleitoral, com base no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, em razão da inelegibilidade advinda da reprovação de suas contas relativas ao exercício do cargo de prefeito, consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas daquele Estado.

Reconhecendo a configuração da hipótese de inelegibilidade, o Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe indeferiu o registro de candidatura, acórdão que foi mantido pela maioria do TSE, que negou provimento ao recurso ordinário. Contra o acórdão da Corte Superior, o mesmo recorrente interpôs recurso extraordinário com fundamento no art. 102, III, “a”, da CF, alegando que o acórdão do TSE ofendeu os arts. 15, V, 16 e 37, § 4º, do texto constitucional.

O relator Ministro Sepúlveda Pertence conheceu do recurso para dar-lhe provimento, deferindo o registro de candidatura e declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 27 da LC nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades), que determinava a entrada em vigor da norma na data da sua publicação.

No entanto, a maioria dos ministros do STF acompanhou o voto divergente, proferido pelo Ministro Paulo Brossard, e entendeu que a Lei Complementar nº 64/1990 atendeu ao mandamento constitucional do § 9º do art. 14 da CF, preenchendo uma lacuna existente no sistema de inelegibilidades, não podendo ser caracterizada como norma “causuística” a afetar a isonomia do processo eleitoral.

Assim, foi rejeitada a arguição de inconstitucionalidade do art. 27 da Lei Complementar nº 64/1990, e, no mérito, não se conheceu daquele recurso por não ter sido apontada a ofensa aos arts. 31 e 71, I e II, do CF, necessária para a análise da questão.



Como o julgamento foi realizado partindo-se de um caso concreto, o objeto de controle não foi a lei eleitoral infraconstitucional, como nos julgamentos anteriormente analisados, mas a interpretação que lhe foi dada pelo TSE à norma eleitoral.

Assim, o dispositivo do acórdão fez coisa julgada somente entre as partes, tendo a Corte rejeitado o pedido incidental de declaração de inconstitucionalidade do art. 27 da LC nº 64/1990, o que bastou para que a norma fosse aplicada sem obedecer ao prazo de anualidade.

Como é de conhecimento, a LC nº 64/1990 foi substancialmente alterada pela LC nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, que também teve o seu conteúdo impugnado por meio de recurso extraordinário. Nessa ocasião, já estava em vigor a Emenda Constitucional nº 45/2004, que incluiu o § 3º ao art. 102, III, da CF, a obrigatoriedade do requisito da repercussão geral.

Sob a nova sistemática, o STF analisou o RE nº 633.703, no qual um candidato a deputado pelo Estado de Minas Gerais, nas eleições de 2020, teve o seu registro de candidatura negado em razão de condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, “I”, da LC nº 64/1990, com redação dada pela LC nº 135/2010.

O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG reconheceu a inelegibilidade e indeferiu o registro de candidatura, acórdão que foi mantido pelo TSE por entender que a Lei da Ficha Limpa era constitucional e se aplicava às eleições de 2010, pois a inelegibilidade não constitui pena, mas requisito a ser aferido pela Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura.

No recurso extraordinário interposto com fundamento do art. 102, III, “a”, da CF, o então recorrente alegou ofensa aos arts. 5º, LVII; 15, V; 16 e 37, § 4º do texto constitucional.

O relator Ministro Gilmar Mendes divergiu do entendimento firmado no RE 192.392, com base na seguinte fundamentação:



Portanto, a tentativa de aplicar-se o referido precedente ao contexto atual levaria à conclusão diametralmente oposta, isto é, a de que o fato de a LC 135/2010 apenas alterar preceitos existentes de um consolidado sistema de inelegibilidade instituído pela Constituição de 1988 e complementado pela LC 64/90 – vigente há vinte anos e aplicado em todas as eleições desde então – tornaria obrigatório que a sua aplicabilidade fosse condicionada ao princípio da anterioridade previsto pelo art. 16 da Constituição Federal.

De toda forma, o certo é que o julgamento do RE 129.392 foi realizado em um contexto muito específico, sob a égide de uma Constituição recém-promulgada, que rompia com a ordem constitucional anterior e que necessitava de legislação complementar para implementar o novo sistema de inelegibilidades a ser aplicado nas primeiras eleições democráticas após longo período ditatorial. Os votos vencedores, numa maioria apertada de 6 votos a 5, com desempate pelo então Presidente da Corte (Ministro Neri da Silveira), foram conduzidos por Ministros que compunham o Tribunal Superior Eleitoral e fizeram prevalecer razões pragmáticas que tinham em vista o regular transcurso do pleito eleitoral.

Existem boas razões, portanto, para não se utilizar esse precedente como base de análise da questão sobre a necessidade de submissão da LC 135/2010 ao preceito do art. 16 da Constituição Federal. A resposta a essa questão deve ser encontrada por meio de uma análise que, guiada por um critério de coerência, investigue a jurisprudência como um todo e dela extraia as regras que poderão servir de parâmetro para o caso.¹³ (grifos no original)

Assim, reconhecendo as peculiaridades das alterações realizadas pela LC nº 135/2010, o STF reviu o seu entendimento anterior e, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão relativa à aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições gerais de 2010 (Tema nº 387).

Na análise do mérito, formou-se maioria para acolher o voto do relator que deu provimento ao recurso extraordinário para fixar a não aplicabilidade da LC 135/2010 ao pleito de 2010. Decidiu-se, ainda, que os relatores de recursos semelhantes estavam

¹³ RE nº 633.703, p. 80



autorizados a decidir monocraticamente, aplicando o art. 543-B, do CPC/1973, nos termos do voto do relator.

Tal julgamento é de grande importância por fixar hipótese de incidência do art. 16 da Constituição Federal, no que concerne a tema afeto aos direitos políticos, em um julgamento que, muito embora tenha se dado em um caso concreto, pode ser aplicado a todas as hipóteses semelhantes analisadas pelo Poder Judiciário, em razão da aplicação da sistemática da repercussão geral.

Os julgamentos analisados, até agora, deram concretude ao princípio da anterioridade eleitoral, dentro dos limites do próprio texto constitucional. Todavia, no julgamento do mérito da repercussão geral reconhecida no RE 637.485, o STF avançou para além do mandamento contido no art. 16 da Constituição Federal, dirigido ao poder legislativo.

Esse caso chegou ao Supremo por meio de recurso extraordinário interposto contra acórdão do TSE, proferido em julgamento de recurso especial eleitoral que cassou o diploma do recorrente, prefeito do município de Valença-RJ.

O recorrente já havia exercido dois mandatos consecutivos como prefeito do município de Rio das Flores-RJ, nos períodos de 2001-2004 e 2005-2008, tendo transferido o seu domicílio eleitoral para candidatar-se ao cargo de prefeito no município de Valença-RJ, na eleição de 2008.

No momento da candidatura, o TSE possuía jurisprudência pacífica de que a condição de elegibilidade, prevista no art. 14, § 5º da CF, não se aplicava ao presente caso, pois a candidatura se daria em outro município.

Todavia, em 17.12.2008, no período da diplomação, o TSE alterou a sua jurisprudência para considerar que um terceiro mandato, ainda que exercido em outro município, é situação vedada pelo § 5º do art. 14 da CF.



O Ministério Público Eleitoral impugnou a expedição do diploma do recorrente, sendo que o TRE/RJ negou provimento ao recurso, conservando a diplomação. Interposto recurso especial eleitoral, esse foi provido pelo TSE, com base no novo entendimento. Dentre os argumentos defendidos no recurso extraordinário, afirmava o recorrente que o acórdão do TSE teria violado o princípio da segurança (art. 5º, *caput*, da CF).

Foi reconhecida a repercussão geral no caso, dando origem ao Tema nº 564: “Candidatura de prefeito reeleito à chefia do Poder Executivo em Municipalidade diversa e aplicação imediata de modificação jurisprudencial da Justiça Eleitoral”.

O relator Ministro Gilmar Mendes entendeu como acertada a interpretação dada pelo TSE ao art. 14, § 5º, do texto constitucional. Contudo, acentuou que as circunstâncias levavam a crer que a alteração repentina e radical das regras repercutia drasticamente na segurança jurídica que deve nortear o processo eleitoral, mais especificamente na confiança não somente do cidadão candidato, mas também na confiança depositada no sistema pelo cidadão-eleitor.¹⁴

Fundamentando-se na análise de diversos casos da jurisprudência internacional, concluiu que a evolução do entendimento, doutrinário e jurisprudencial, poderia configurar autêntica mutação constitucional, a exigir a salvaguarda dos direitos por ela restringidos. Confira-se o trecho:

Todas essas considerações estão a evidenciar que as mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, deve adotar tais cautelas por ocasião das chamadas “viragens jurisprudenciais” na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Aqui não se pode deixar de considerar o peculiar caráter

¹⁴ RE nº 637.485, p. 25.



normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, portanto, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição Federal. Esta norma constitucional afirma que qualquer modificação normativa que altere o processo eleitoral poderá entrar em vigor na data de sua publicação, mas não poderá ser aplicada à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias.

Dessa forma, o Tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário e julgou inaplicável a alteração da jurisprudência do TSE, quanto à interpretação do § 5º do art. 14 da Constituição Federal nas eleições de 2008. Restou fixada, ainda, a seguinte tese:

I - O art. 14, § 5º, da Constituição deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da Federação diverso; II - As decisões do Tribunal Superior Eleitoral — TSE que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência não têm aplicação imediata.

Assim, no que se refere aos casos dos “prefeitos itinerantes”, restou vedado ao TSE a aplicação da nova interpretação do art. 14, § 5º, da CF aos casos ocorridos na eleição de 2008.



Na hipótese de descumprimento de tal precedente pelo TSE, passaria a ser cabível o ajuizamento de recurso extraordinário para o STF por violação do art. 16 da Constituição Federal e, na hipótese de má aplicação do Tema nº 564 pela Corte Eleitoral, esgotadas as instâncias ordinárias, caberia reclamação constitucional para o Supremo.

Muito embora o acórdão proferido no RE nº 637.485 deixe claro que a suspensão dos efeitos do acórdão do TSE se deu em razão das peculiaridades do caso analisado, desde o julgamento da repercussão, o art. 16 da Constituição Federal vem sendo fundamento de recursos extraordinários interpostos contra acórdão do TSE sobre os mais variados temas.

O próprio TSE, ao aplicar a sua jurisprudência de forma distinta ao então aplicado em casos anteriores, tem tomado o cuidado de esclarecer que não se trata de “viragem jurisprudencial”.

Não bastasse o impacto de um precedente firmado em repercussão geral que possibilita, na prática, uma modulação dos efeitos das decisões do STF sobre material eleitoral constitucional, a Corte avançou novamente nas balizas do texto do art. 16 da Constituição Federal ao analisar a ADPF nº 776.

Essa ação de controle concentrado foi ajuizada pelo Diretório Nacional do partido político Progressista – PP contra acórdão do TSE que, em julgamento de recurso ordinário, deu nova interpretação ao art. 257, § 2º, do Código Eleitoral, entendendo que recurso ordinário somente será recebido com efeitos suspensivo quanto aos capítulos da decisão que versem sobre cassação de registro, afastamento do titular, ou perda de mandato eletivo.

Dentre os diversos pedidos, o autor requereu, por força do art. 16 da Constituição Federal, fosse afastada a aplicabilidade dos efeitos do acórdão do TSE ao pleito de 2020.

O relator Ministro Gilmar Mendes entendeu que a ADPF não pode funcionar como sucedâneo recursal, mas é certo que “embora a interpretação ora guerreada tenha



sido exposta por ocasião de um caso concreto, o entendimento vazado no acórdão acostado nos autos mostra claramente sua pretensão normativa ao fixar a seguinte “orientação plenária”¹⁵.

Apontou possuir o STF jurisprudência no sentido de ser cabível a impugnação de “decisões judiciais que possam causar violação a preceitos fundamentais, de modo a possibilitar a resolução de questão constitucional de forma ampla, geral e irrestrita, com a produção de efeitos *erga omnes*”¹⁶, havendo precedentes específicos quanto ao cabimento de ADPF contra acórdão do TSE (ADPFs nº 144 e 167).

Com fundamento em toda a evolução jurisprudencial do STF, no que se refere à leitura axiológica do art. 16 da Constituição Federal, principalmente com base no Tema 564, o relator entendeu ser o caso de deferimento da medida cautelar.

A liminar foi revogada em decisão proferida em 19.06.2023, por perda superveniente do objeto, pois “com o transcurso do tempo, já se encontram hoje solucionadas as controvérsias relacionadas ao pleito eleitoral de 2020 e a nova orientação jurisprudencial do TSE, nos termos da jurisprudência da corte eleitoral”¹⁷.

Nessa decisão monocrática, o relator não conheceu da ADPF quanto à pretensão de revisão da interpretação dada pelo TSE ao § 2º do art. 257 do CE. Contudo, manteve o entendimento de ser cabível a ADPF quanto “à questão referente à aplicação do princípio da anualidade na hipótese de alteração de jurisprudência pelo TSE (Constituição Federal, art. 16)”¹⁸.

Não obstante, o colegiado não tenha se manifestado sobre a questão, a medida cautelar deferida pelo ministro Relator demonstra que a tese fixada no Tema nº 564 não se refere apenas aos casos que guardem relação com o caso paradigma do terceiro

¹⁵ ADPF nº 776, p. 5.

¹⁶ ADPF nº 776, p. 6.

¹⁷ ADPF nº 776, p. 8, decisão monocrática publicada no DJe 21.06.2023.

¹⁸ ADPF nº 776, p. 16, decisão monocrática publicada no DJe 21.06.2023.



mandato, mas incide como chave de leitura do art. 16 da Constituição Federal, ao qual também atribui natureza de preceito fundamental apto a ensejar o ajuizamento da ADPF.

Constata-se, também, a possibilidade que se abre para que os acórdãos do TSE sejam objeto de ação de controle concentrado, com efeito *erga omnes*, não estando mais submetidos tão somente a análise da compatibilidade de suas decisões com o disposto no texto constitucional a ser analisado em recurso extraordinário.

Aqui, outro ponto importante: no RE nº 637.485, o Plenário analisou a interpretação que o acórdão do TSE conferiu ao art. 14, § 5º, da CF, norma eleitoral constitucional, pois cabe ao STF a última palavra a respeito da interpretação da Constituição Federal.

Na ADPF nº 776-MC, o acórdão impugnado dispunha sobre a interpretação do § 2º do art. 257 do CE, norma de direito eleitoral infraconstitucional, sobre a qual a última interpretação a ser dada cabe ao Tribunal Superior Eleitoral, órgão que interpreta e unifica a jurisprudência infraconstitucional eleitoral.

É claro que o relator não se imiscuiria no teor da decisão do TSE sobre matéria eleitoral infraconstitucional, não tendo sido a ADPF conhecida nesse ponto. Contudo, em razão da salvaguarda à garantia fundamental da anterioridade eleitoral, o Ministro Gilmar Mendes passa a admitir a modulação dos efeitos das decisões do TSE sobre matéria legal que impliquem viragem constitucional.

Por fim, a ADPF caracteriza-se como meio mais rápido de acesso ao STF, tendo em vista que não exige o esgotamento das instâncias ordinárias como o fazem o recurso extraordinário e a reclamação constitucional, conferindo à parte a possibilidade imediata de um provimento cautelar.

Tal não ocorre em recurso extraordinário, em que o próprio trâmite imposto pelo duplo juízo de admissibilidade exige que a tutela cautelar anterior seja ajuizada no



Tribunal de origem, caso o recurso ainda não tenha sido admitido, ou no TSE, após a admissão ou negativa de admissibilidade.

Dessa forma, percebe-se que, concebido, inicialmente, como uma norma de suspensão da eficácia de leis que alterassem o processo eleitoral, o constituinte originário, ao positivizar o princípio da anterioridade eleitoral no art. 16 da Constituição Federal, permitiu que o Supremo Tribunal Federal realizasse a modulação das leis eleitorais que tivessem por finalidade a alteração “causuística” do cenário eleitoral em até um ano antes da realização das eleições.

Chamado ao exercício de sua função de guardião da Constituição, primeiramente em sede de controle abstrato da lei, o STF conferiu intenso conteúdo axiológico ao referido dispositivo, entendido não somente como um desdobramento do princípio fundamental da segurança jurídica, mas como norma que tutela a garantia da manutenção “das regras do jogo”, resguardando a justa expectativa daqueles que participam do processo de escolha de seus representantes, figurando como princípio base para a própria higidez da democracia representativa.

Interpretando o conceito de “lei”, o STF nele incluiu a lei ordinária, a lei complementar e as resoluções do TSE que extrapolam a mera regulamentação do ato primário, revestindo-se de conteúdo geral e abstrato, impessoal e inovador no ordenamento jurídico. Todavia, as alterações mais significativas vieram nos julgamentos proferidos em recurso extraordinário, já sobre a sistemática da repercussão geral.

No julgamento do RE nº 633.703, sobre a aplicação imediata da lei da ficha limpa, superou-se o precedente anterior, que atestava que o art. 16 da Constituição Federal não se aplicava a lei de inelegibilidades. Atento, não somente ao resguardo do processo eleitoral, mas também aos direitos políticos em si, a Corte determinou que a Lei Complementar nº 135/2010 não se aplicava as eleições realizadas naquele ano.



O Plenário reconheceu o art. 16 da Constituição Federal como uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria, devendo ser aplicado pelo Tribunal com a finalidade de proteção das minorias parlamentares.

A mudança mais substancial nos limites do princípio da anterioridade eleitoral veio com o julgamento do RE nº 637.485-RG, no qual foi reconhecida a incidência do art. 16 sobre os efeitos do acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, que alterou a interpretação anteriormente dada ao art. 14, § 5º, da CF, proclamando a impossibilidade de prefeito reeleito em um município concorrer, ao mesmo cargo, em outro município.

Esse julgamento modifica completamente as hipóteses de incidência do art. 16 da Constituição Federal, textualmente dirigido ao Poder Legislativo e à lei, e não ao Poder Judiciário e à estabilidade de sua jurisprudência.

Essa nova leitura, de início, somente poderia ser aplicada aos casos análogos ao caso paradigma, que se refere a elegibilidade do “prefeito itinerante”. Contudo, na medida cautelar deferida na ADPF nº 776, o relator Ministro Gilmar Mendes toma o art. 16 da Constituição Federal como preceito fundamental, admitindo que seja utilizado como parâmetro de controle dos acórdãos do TSE, quando constatada a “viragem jurisprudencial”, na interpretação de leis que versem sobre o processo eleitoral e os direitos políticos.

Dessa feita, caso acolhido o entendimento do Ministro Gilmar Mendes pelos demais membros da Corte, o STF passaria a poder modular não somente os efeitos das decisões do TSE que interpretam a norma eleitoral constitucional, como também os acórdãos que aplicam a norma eleitoral infraconstitucional, sobre a qual a Corte Eleitoral detém a última palavra. Em razão do sistema criado pela repercussão geral, em caso de descumprimento dos entendimentos firmados pelo STF, em matéria eleitoral, abre-se a jurisdição desta Corte ao litigante candidato ou partido político, por meio do recurso extraordinário ou da reclamação eleitoral.



Nova possibilidade de acesso se dará com base nesse julgamento monocrático, por meio do art. 16 da Constituição Federal, tendo em vista que a Corte já admitia o controle concentrado dos acórdãos do TSE, por meio de ADPF (ADPFs. nº 144 e 167). Todos esses precedentes demonstram o zelo da Suprema Corte com o princípio da anterioridade eleitoral e evidenciam sua relevância como garantia da igualdade, da proteção da confiança legítima e da própria normalidade das eleições.

Alerta-se, contudo, que a grande possibilidade de instrumentos processuais ao alcance dos litigantes possibilita o desvio da finalidade acima proposta, com a interposição de uma série de recursos e ajuizamento de reclamações que não guardem pertinência temática com as teses já fixadas pelo Supremo, ou busquem apenas a concessão de medida cautelar para se furtar aos efeitos das decisões do TSE. A construção atual do entendimento sobre o art. 16 da Constituição Federal resulta de um longo período de debates travados pela Suprema Corte ao longo da vigência da atual Constituição, marcados por intensa discussão e placares apertados, muitas vezes sendo desempatados pelo Ministro Presidente.

Portanto, muito embora seja louvável a intenção do STF de garantir as regras do jogo democrático, há que se cuidar para que o grande número de instrumentos processuais à disposição dos candidatos e partidos políticos não leve ao uso abusivo da jurisdição constitucional, gerando a indesejada insegurança não só política, mas também jurídica, que o legislador constituinte buscou evitar ao constitucionalizar o princípio da anterioridade eleitoral.

Referências:

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo curso de direito civil, volume 1: parte geral**. 18 Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.



JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2 Ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7º Ed. Salvador: Ed. JusPoivm, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 354, Relator Ministro Octávio Galotti. Tribunal Pleno. Dje 22.06.2001. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%20354%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 3345, Relator Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Dje m 20.08.2010. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3345&sort=_score&sortBy=desc

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 3685, Relatora Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Dje 10.08.2006). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92320/false>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE nº 129.392, Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. J. em 17.06.1992 e p. em 16.04.1993. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20129392%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 633.703, Relator Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Dje 18.11.2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE>



[%20633703%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](#)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE nº 637.485, Relator Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. DJe 21.05.2013. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20637485%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF nº 776, Relator Ministro Gilmar Mendes. DJe 07.01.2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20776%22&base=decisoos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF nº 776, Relator Ministro Gilmar Mendes. DJe 21.06.2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20776%22&base=decisoos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true



Princípio da irrelevância penal do fato¹

Edvaldo Ramos Nobre Filho – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619672>

Para que se legitime, o direito penal contemporâneo deve pautar-se pelos princípios da intervenção mínima, da lesividade, da fragmentariedade e da subsidiariedade. Desse modo, sua aplicação deve restringir-se às condutas que efetivamente lesionem ou exponham a risco concreto bens jurídicos específicos e de alta relevância, abstendo-se da repressão a meras imoralidades ou a ações de escassa ofensividade social. Deve funcionar, ainda, como *ultima ratio*, intervindo apenas quando outros mecanismos normativos, como o Direito Civil e o Direito Administrativo, mostrarem-se insuficientes ou inadequados para garantir a proteção desejada em face dos desvios sociais.

A pena, nesse modelo, não mais assume caráter meramente retributivo, mas passa a desempenhar funções preventivas — gerais e especiais — orientadas pela necessidade de proteção eficiente do bem jurídico, pela intimidação racional da coletividade e pela reintegração social do apenado. O direito penal moderno, portanto, deve operar com estrita observância aos princípios da legalidade, lesividade, culpabilidade e proporcionalidade, reafirmando sua função de contenção do poder punitivo estatal e de proteção dos direitos fundamentais em um Estado Democrático de Direito.

Entre os diversos debates que desafiam esse paradigma, destaca-se a controvérsia sobre a aplicação do princípio da insignificância aos chamados crimes pluriativos — aqueles que atingem, simultaneamente, dois ou mais bens jurídicos, como ocorre no

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/principio-da-irrelevancia-penal-do-fato>



roubo (vida/patrimônio) ou na receptação (patrimônio/administração da justiça). Em oposição a eles, os crimes monoofensivos atingem um único bem jurídico.

A partir da evolução do conceito de tipicidade — que não se resume à adequação formal da conduta ao tipo penal, mas exige lesividade concreta ao bem jurídico — surge o princípio da insignificância como causa supralegal de exclusão da tipicidade material. Todavia, sua aplicação tem sido linearmente rechaçada quando se trata de crimes pluriofensivos, sob o argumento de que a pluralidade de bens jurídicos violados inviabilizaria o reconhecimento de lesividade ínfima.

É essa, inclusive, a orientação dominante na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, de maneira quase uniforme, afasta o princípio da bagatela em tais hipóteses. Dois casos paradigmáticos ilustram essa lógica e revelam a necessidade de uma reavaliação crítica.

No primeiro caso (HC nº 97.190/GO²), o réu foi condenado a 5 anos e 4 meses de reclusão (o que evidencia a severidade da resposta penal), em regime semiaberto, por roubo majorado sem uso de violência, envolvendo o valor de R\$ 3,25, prontamente restituído à vítima.

O segundo (HC nº 159.435³) diz respeito à receptação de peças de roupa, avaliadas em R\$ 30,00. Em primeira instância, o acusado foi absolvido, tendo o Juízo de origem considerado a conduta materialmente atípica; contudo, no julgamento de apelação do Ministério Público, o Tribunal de Justiça condenou-o a 1 ano de reclusão, no regime inicial de cumprimento aberto.

Embora o afastamento da insignificância em crimes pluriofensivos pareça, à primeira vista, coerente — dado que a violação múltipla dos bens jurídicos indicaria maior gravidade —, impõe-se uma reflexão mais profunda: seria razoável a imposição

² BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus nº 97.190/GO, Relator Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 10/08/2010, publicado em 08/10/2010.

³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus 159435-AgR MG, Relator Min. Edson Fachin, Segunda Turma, Julgado em 28/06/2019, publicado 01/08/2019.



de pena privativa de liberdade para condutas de repercussão social tão diminuta? A intervenção penal, nesses casos, atende de fato às suas finalidades retributiva, preventiva e ressocializadora?

A resposta para os dois questionamentos parece ser inequivocamente negativa. Sendo assim, como solucionar o impasse: conduta materialmente típica, mas penalmente irrelevante? É nesse contexto que se revela a importância do princípio da irrelevância penal do fato.

Segundo Luiz Flávio Gomes, a infração bagatelar subdivide-se em duas espécies: própria e imprópria. A primeira afasta a tipicidade material e a segunda torna a pena desnecessária no caso concreto. Enquanto uma se vincula à teoria do delito, a outra está atrelada à teoria da pena.

A infração bagatelar própria encontra fundamento no princípio da insignificância, operando como causa de exclusão da tipicidade material. Por sua vez, a infração bagatelar imprópria se vincula ao princípio da irrelevância penal do fato, extraído do art. 59 do Código Penal — o qual estabelece que o juiz fixará a pena “conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime”. Nesse caso, não se nega a tipicidade formal e material da conduta, mas afasta-se a imposição da pena por se revelar desnecessária à realização dos seus fins retributivos e preventivos.

O princípio da irrelevância penal do fato, portanto, resolve bem casos como aqueles apresentados acima, pois transfere a avaliação da pertinência da tutela penal para a teoria da pena, campo, como se sabe, aberto à discricionariedade judicial acerca da necessidade, adequação e individualização da pena. Além disso, nessa seara é possível aferir todas as condições pessoais do agente (antecedentes, reincidência, conduta social e personalidade), de modo que não só é possível afastar totalmente a pena, como também permite-se adequá-la a todos os seus aspectos: diminuição do *quantum*, estabelecimento de regime inicial mais brando e substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos.



Inclusive, há precedente paradigmático do STF no qual permitiu-se a fixação do regime aberto a casos em que a teoria da insignificância fosse cogitável, mesmo em se tratando de acusado reincidente, para quem a lei veda a imposição do regime mais brando.

No julgamento conjunto dos *Habeas Corpus* nº 123.108/MG, nº 123.533/SP e nº 123.734/MG⁴, o qual deu origem ao precedente mencionado, o Tribunal Pleno fixou a seguinte tese:

(...) Na hipótese de o juiz da causa considerar penal ou socialmente indesejável a aplicação do princípio da insignificância por furto, em situações em que tal enquadramento seja cogitável, eventual sanção privativa de liberdade deverá ser fixada, como regra geral, em regime inicial aberto, paralisando-se a incidência do art. 33, § 2º, al. c, do CP no caso concreto, com base no princípio da proporcionalidade.

Desse modo, permitiu-se, à luz do caso concreto, tendo em vista o princípio da proporcionalidade, a fixação do regime aberto, em que pese a reincidência, afastando-se a aplicabilidade do art. 33, § 2º, al. “c”, do CP — “o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto”.

Na ocasião, apesar de não ter havido referência explícita ao princípio da irrelevância penal do fato, a decisão acolheu, implicitamente, seus fundamentos, abrindo caminho para que casos semelhantes aos apresentados neste artigo possam ser analisados sob a perspectiva desse princípio.

O princípio da irrelevância penal do fato surge, então, como solução pragmática e justa para crimes pluriofensivos de mínima expressão social, oferecendo aos magistrados um valioso instrumento para evitar punições desproporcionais e desnecessárias. Sua adoção consciente permite compatibilizar o dever de proteger bens jurídicos relevantes com a necessidade de respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos. Em última análise,

⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Habeas Corpus* nº 123.108/MG, nº 123.533/SP e nº 123.734/MG, julgamento conjunto, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgamento em 03/08/2015, publicado em 1º/02/2016.



trata-se de harmonizar tipicidade, punibilidade e proporcionalidade, reafirmando o Direito Penal como instrumento de tutela subsidiária dos bens jurídicos e de contenção do poder punitivo estatal.

Referências:

EISELE, Andreas; SCHIETTI Cruz, Rogério. *Insignificância Penal: Os Crimes de Bagatela na Dogmática e na Jurisprudência*. Salvador: JusPODIVM, 2021.

GOMES, Luiz Flávio. *Princípio da Insignificância e Outras Excludentes de Tipicidade*. 3ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GOMES, Luiz Flávio; YACOBUCCI, Guilherme Jorge. *As Grandes Transformações do Direito Penal Tradicional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MAÑAS, Carlos Vico. *O Princípio da Insignificância como Excludente da Tipicidade no Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 1994. ISBN: 8502013718.

_____. Carlos Vico. Princípio da insignificância: excludente de tipicidade ou da ilicitude? In: FRANCO, Alberto Silva (homenageado). *Estudos em homenagem a Alberto Silva Franco*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. v. 1. p. 405–420.



Um milhão de habeas corpus impetrados no STJ¹

Simone Soares de Oliveira – mestrande do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619675>

Em maio deste ano, o STJ – Superior Tribunal de Justiça – publicou uma reportagem em seu sítio eletrônico², com a seguinte manchete: Um milhão de *habeas corpus* no STJ: mais ou menos justiça? Ao iniciar a narrativa, foi trazida matéria em HC cujo conteúdo dizia respeito a um pedido de prisão do presidente da Rússia, Vladimir Putin, ao argumento de que a medida seria necessária para cumprir decisão emitida pelo Tribunal Penal Internacional.

Ao analisar o *habeas corpus* (também conhecido como HC, remédio heroico, remédio constitucional, salvo-conduto, *writ* e *mandamus*), o Presidente do STJ, Ministro Herman Benjamin, classificou o pedido como “inusitado”, não apenas pelo personagem em questão, como também pela contradição entre o pedido e a natureza jurídica do instituto, que visa a assegurar a liberdade de locomoção das pessoas, fazendo parar ou prevenir qualquer restrição ilegal ao direito de ir e vir livremente, e não o contrário, como pretendido.

Ainda segundo o texto, no plantão judiciário de 20 de dezembro de 2024 a 31 de janeiro de 2025, foram protocolizados um *habeas corpus* para impedir a cantora Cláudia Leite de participar de uma audiência pública e outro tentando invalidar um pregão eletrônico do TST – Tribunal Superior do Trabalho –, para aquisição de itens utilizados em eventos. Durante esse período, o Ministro Herman veio, inclusive, a aplicar uma

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/um-milhao-de-habeas-corpus-impetrados-no-stj>

² <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/11052025-HC-1-milhao-serie-especial-debate-causas-e-consequencias-da-massificacao-de-habeas-corpus-no-STJ.aspx>



multa, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a um impetrante, por reiteração de pedidos sem qualquer base constitucional; ato classificado por ele como atentatório à dignidade da Justiça e litigância ímproba, com base no art. 77, II e IV, e parágrafos 2º ao 5º do Código de Processo Civil.

Eventos como esse não são raros no âmbito do STJ, que já teve que se debruçar sobre questões envolvendo animais, como o caso de um chimpanzé em cativeiro em um zoológico; propriedade de alimentos, tratando sobre a presença de corpos estranhos em alimentos industrializados (baratas); o caso de um impetrante que pretendia uma espécie de “licença para beber e dirigir” – ele queria um salvo conduto (HC preventivo) para não se submeter ao exame do bafômetro –, e o caso de quatro angolanos que foram presos por tráfico internacional de drogas em São Paulo, e cuja defesa impetrou *habeas corpus* para impedir o exame de raio-X, ao argumento de que ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo, dentre tantas outras situações inusitadas.

Pois bem, todos esses *habeas corpus* precisaram ser distribuídos aos ministros do STJ, normalmente aos membros da Terceira Seção, haja vista que a maioria trata de matéria penal, e os servidores dos gabinetes tiveram que se debruçar sobre a leitura dos autos, analisá-los e, caso tenha havido pedido liminar, concedê-lo ou não de forma célere, encaminhá-los para a assinatura do Ministro, que teve de ler novamente os autos e a decisão, e caso concorde, assinar, mandar publicar, solicitar informações às instâncias de origem, e encaminhar os autos ao Ministério Público para as providências que entender cabíveis.

Após essa etapa, foi necessário analisar o mérito da impetração, redigir a decisão, assinar, publicar, intimar e, caso tenha havido recurso, ler novamente os autos e as razões do recurso, elaborar o voto e submeter sua análise ao órgão colegiado, que terá de analisar novamente a questão.

Como se vê, foi necessário um dispêndio enorme de recursos materiais e humanos para proporcionar a prestação jurisdicional necessária a esse tipo de demanda,



mas a pergunta que se impõe é: em uma era marcada pelo avanço da litigância em larga escala, até quando o *habeas corpus* será manejado de forma desvirtuada, comprometendo a funcionalidade do Poder Judiciário e a integridade dos sistemas processuais vigentes?

Essa é uma pergunta que deve ser analisada sob diferentes ângulos. Um deles diz respeito ao alcance democrático desse instituto que é gratuito e sequer necessita de impetração por meio de advogado constituído; é o que se chama de impetração de próprio punho, na qual o impetrante e o paciente são a mesma pessoa, não havendo o rigor exigido para que a parte apresente os documentos hábeis a comprovar de plano o direito violado, e no qual o Juízo é mais flexível, requisitando informações para analisar seu mérito; mas esses casos não são muito significativos.

A maioria esmagadora das impetrações diz respeito a reivindicações que nada têm a ver com a preservação da liberdade do indivíduo por coação ou ameaça ao seu direito de locomoção, mas que buscam reformar decisões que são desfavoráveis à parte, sem a observância da sistemática processual adequada, e de sua análise pelas instâncias judiciais cabíveis, como por exemplo, quando a parte, insatisfeita com a decisão proferida em primeiro grau, antes mesmo de interpor o cabível recurso de apelação ou ainda, simultaneamente a este, impetra um HC substitutivo ao STJ, alegando dentre outros, inocência, ilegalidade na dosimetria da pena ou na fixação do regime prisional.

Como se vê, o *habeas corpus* tem sido utilizado de maneira inadequada, e mesmo como um atalho para contornar a burocracia do sistema processual vigente, que demanda o cumprimento de requisitos específicos como prazos, procedimentos e custos, tornando-o uma via alternativa pelos defensores que, com isso, sobrecarregam o STJ.

Veja-se, ainda, que para dar vazão à quantidade de impetrações, os ministros da Corte privilegiam o julgamento monocrático do *writ*, principalmente nos casos de jurisprudência pacífica, o que torna ainda mais célere a prestação jurisdicional avocada pela parte e acarreta, por conseguinte, um maior número de *habeas corpus* impetrados, gerando um círculo vicioso que se retroalimenta.



Outro ponto que não pode ser esquecido é o desrespeito sistemático aos precedentes do STJ, pois muitos magistrados e Tribunais de Justiça, no afã de preservar sua autonomia funcional e institucional, simplesmente desconsideram a aplicação da jurisprudência já consolidada, inclusive por meio de Enunciados sumulares, o que gera insegurança jurídica e obriga os advogados a recorrer a essa Corte, para ver cumprida a orientação da Corte.

Dito de outra forma, a impetração de muitos *habeas corpus* também decorre da existência de ilegalidades que continuam sendo praticadas, pois apesar de a maioria dos *mandamus* concedidos, de ofício, tratarem de temas já pacificados, continuam sendo ignorados pelas instâncias de origem, o que provoca um ciclo de impetração e concessão reiterados.

Não menos importante é o despreparo técnico de parte dos advogados que atuam na área criminal. Não são raros os *habeas corpus* indeferidos liminarmente por deficiência de instrução – quando o impetrante não junta aos autos os documentos indispensáveis à comprovação da suposta ilegalidade –; por supressão de instância – quando as insurgências não são previamente apreciadas pelas instâncias de origem –, ou quando da leitura da petição não se consegue deduzir a pretensão, de tão incompreensíveis e desconexos são os argumentos; é como se o impetrante dissesse assim ao STJ: “como se transferisse ao Tribunal a tarefa de identificar, de ofício, eventual ilegalidade não demonstrada pelo impetrante.”

Isso sem contar os casos em que, de má-fé, são juntados documentos de pessoa que não é o paciente; ou mesmo petições com dezenas e até centenas de páginas. Essa prática é tão comum que o Ministro Schietti chegou a indeferir liminarmente o HC 912.987/PR, por excesso no exercício do direito de petição, pois segundo o Ministro:

(...) posturas como tal oneram, desnecessariamente, os serviços judiciários, como se não houvesse outros cidadãos à espera de prestação jurisdicional, na medida em que o tempo que o magistrado gasta lendo páginas e páginas poderia ser perfeitamente destinado à análise de outro processo. Ainda,



também desrespeitam, a um só tempo, o princípio da lealdade (art. 14, II, do CPC) - porque prejudicam, de maneira injustificada, a produtividade do Poder Judiciário -, bem como o dever de não praticar atos desnecessários à defesa do direito (art. 14, IV, do CPC), ambos aplicados por analogia ao processo penal, por força do disposto no art. 3º do CPP.

E onde fica, então, o destinatário final de todo esse estado de coisas – o próprio paciente? Muitas vezes, mesmo quando o direito que lhe assiste é legítimo e justo, sua demanda não é devidamente analisada; em grande parte, devido à sobrecarga de *habeas corpus* que chegam diariamente ao STJ, dificultando uma análise aprofundada e individualizada de cada caso. Em meio a esse volume excessivo de processos, o paciente acaba sendo apenas mais um número no sistema, sem pleno conhecimento da complexidade burocrática que envolve sua demanda e, pior ainda, sem meios efetivos de interferir nesse fluxo ou acelerar a tutela de seu direito.

Não há uma solução fácil para esse problema, se é que existe alguma, pois a “utilização desmedida” do *habeas corpus* parece ser um caminho sem volta – até o fechamento deste artigo (30/6/2025), o STJ já totalizava mais de 1.015.000 HC impetrados -. Todavia, o uso racional do instituto prescinde, sem sombra de dúvidas, da necessidade de observância, pelos operadores do direito, dos precedentes firmados tanto pelo STJ quanto pelo STF – Supremo Tribunal Federal –, pois o descumprimento de teses já firmadas no âmbito das Cortes Superiores é um dos principais fatores que alimentam essa demanda.

Outro ponto que não pode ser ignorado é a necessidade de observância à racionalidade do sistema recursal, haja vista que o emprego concomitante de dois ou mais meios de impugnação com a mesma pretensão compromete a capacidade de a Justiça operar de modo padronizado, acurado e correto em relação às demandas postas à sua apreciação.

Em tempo, observe-se que a reforma do Código de Processo Penal também seria uma alternativa viável, na medida em que poderia direcionar questões a serem



resolvidas por outros meios processuais mais céleres, além da mitigação das formalidades processuais nos recursos dirigidos às Cortes Superiores, com a possibilidade de se fazer, por exemplo, pedidos de tutela de urgência em Recurso Especial (REsp) e Recurso Extraordinário (RE).

Conforme demonstrado ao longo deste estudo, não ignoramos o fato de que o *habeas corpus* é um instrumento relevante e efetivo para proteger a liberdade dos indivíduos submetidos à ilegalidade e ao abuso de poder, principalmente em contextos de violação de direitos fundamentais; todavia, devido à sua natureza célere, ele está sendo utilizado como um “atalho processual”, comprometendo a higidez do sistema recursal e a capacidade de os Tribunais Superiores cumprirem sua missão constitucional.

É necessário, então, que todos os operadores do sistema de justiça dialoguem e busquem alternativas, dentro de cada uma de suas atribuições, para tornar o sistema mais eficiente, justo e racional, haja vista que o *habeas corpus* é e continuará sendo um remédio jurídico rápido e acessível para proteger a liberdade de indivíduos submetidos a ilegalidade e abuso de poder.

A preservação da efetividade do *habeas corpus* exige que sua utilização permaneça vinculada à tutela da liberdade de locomoção, evitando-se a banalização de um dos mais importantes instrumentos de proteção dos direitos fundamentais.



O Conselho Nacional de Justiça como órgão regulador¹

Janaina Marques Alves – mestrande do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619643>

A Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como "Reforma do Judiciário", trouxe significativas alterações na estrutura do Poder Judiciário brasileiro, entre elas a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Este ensaio parte da premissa de que o CNJ exerce uma função regulatória legítima e necessária para a uniformização e modernização do sistema notarial e registral brasileiro, ainda que se reconheçam os desafios e os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

É importante registrar que o CNJ surgiu com a missão precípua de aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. No entanto, com o passar dos anos, ele assumiu contornos de uma verdadeira instância reguladora, especialmente no que concerne às atividades notariais e registrais.

A criação do CNJ foi precedida e sucedida de diversas celeumas relacionadas à sua natureza, constitucionalidade, legitimidade e efetividade. A razão para toda a atenção recebida em níveis doutrinários e jurisprudenciais não poderia ser outra senão os importantes poderes que esse órgão recebeu do constituinte derivado, respondendo pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Além de ter que executar a coordenação interna sobre os rumos do Judiciário, elaborando a política judiciária nacional e garantindo a autonomia e independência desse poder, o CNJ

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/o-conselho-nacional-de-justica-como-orgao-regulador>



também deve primar pela prestação jurisdicional de qualidade e zelar pela atuação administrativa condizente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

Os serviços notariais e registrais estão regulados na Constituição Federal de 1988 como serviços públicos delegados a serem exercidos em caráter privado, fiscalizados pelo Poder Judiciário. O artigo 236 da Constituição define as diretrizes básicas da função de notários e registradores, conferindo-lhes a atuação privada por delegação do poder público e deixando ao legislador ordinário a função de disciplinar a respeito do exercício da atividade, da fiscalização dos atos praticados em razão da função, bem como a respeito da responsabilidade civil e criminal dos titulares dos serviços e da assunção ao cargo por meio de concurso público. Em atendimento ao mandamento constitucional, a Lei n. 8.935/1994 trouxe a regulamentação determinada pela Constituição.

Nesse modelo, o Estado se exonerou da responsabilidade pela prestação direta do serviço público, mas manteve o dever de fiscalização para garantir a satisfação do interesse público. Essa atuação estatal de garantia, exercida pelo Poder Judiciário, se concretiza por meio da regulação. Assim, cabe ao judiciário estadual fiscalizar os atos praticados pelos notários e registradores, conforme estabelece o artigo 37 da Lei n. 8.935/1994, enquanto ao CNJ compete receber reclamações contra titulares do serviço, nos termos do artigo 103-B, §4º, inciso III, da Constituição Federal.

Nesse contexto, a inserção normativa do CNJ, ainda que pensada originalmente como mecanismo de controle, revela-se hoje como expressão de uma regulação estatal moderna, que transborda os limites tradicionais da administração pública para abarcar funções de padronização, orientação técnica e fomento à eficiência sistêmica. Essa evolução acompanha tendências globais de reformulação do papel regulatório do Estado, que passa a atuar cada vez mais como coordenador e menos como executor direto de serviços públicos (MAJONE, 1999).



A criação do CNJ pela Emenda Constitucional n. 45/2004 inseriu este órgão no artigo 92, I-A da Constituição Federal, estabelecendo-o como órgão administrativo do Poder Judiciário que detém o controle externo deste Poder, nele incluído o controle disciplinar e correicional das atividades dos magistrados e o planejamento estratégico e de gestão administrativa dos tribunais. Sua posição no organograma do Poder Judiciário brasileiro foi definida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3367-1, que o caracterizou como uma instância de controle exclusivamente administrativo.

Esse reconhecimento institucional pelo STF consolidou o papel do CNJ como articulador de políticas públicas judiciárias, função que exige não apenas o controle, mas também a produção normativa e o direcionamento estratégico das atividades jurisdicionais e extrajudiciais.

A delimitação da área de competência do CNJ está prevista no artigo 103-B, §4º, da Constituição Federal. Constata-se do rol constitucional que o objetivo principal do CNJ está voltado para o controle de legalidade e eficiência do Poder Judiciário, podendo expedir atos regulamentares referentes à gestão administrativa e financeira de tribunais. A edição de atos regulamentares prende-se à capacidade conferida ao administrador público de editar atos com o objetivo de complementar e tornar efetiva a aplicação das leis, estando inseridos os atos de autogestão que têm objetivos hierárquicos e disciplinares.

Aos Poderes Judiciário e Legislativo foi conferida autonomia administrativa, assim entendida como "o poder de criar normas próprias, nos termos e limites da norma superior concessiva de forma integrada ao ordenamento jurídico como um todo". No caso do CNJ, a Constituição Federal conferiu ao órgão a competência para editar atos regulamentares diretamente ligados à Constituição, expedidos pelo Conselho somente para permitir o adequado manejo de suas competências. Essa interpretação sugere que os atos regulamentares do CNJ podem, em certa medida, extrapolar a legislação ordinária, desde que encontrem fundamento direto na Constituição.



Com isso, torna-se evidente que a atuação normativa do CNJ não pode ser vista como invasiva, mas como uma resposta institucional necessária às lacunas operacionais que emergem no contexto da administração judiciária e extrajudicial.

Esse entendimento foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC 12-MC/DF, quando se firmou o entendimento de que o CNJ edita atos de caráter normativo primário, que têm força de lei, na medida em que retiram seu fundamento diretamente da Constituição Federal. Contudo, essa competência regulamentar estaria adstrita à área de atuação do CNJ, qual seja, controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como a disciplina de seus integrantes.

No que diz respeito aos serviços notariais e registrais, surge uma questão controversa: até que ponto o CNJ pode regular essas atividades, considerando que, embora fiscalizadas pelo Poder Judiciário, não são formalmente parte integrante da estrutura jurisdicional tradicional? Esse debate ganha contornos complexos quando se observa a intensa produção normativa do CNJ em relação aos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais, com a edição de numerosos atos regulamentadores da prática dos atos notariais e registrais.

Em uma análise sobre os limites da competência normativa do CNJ face aos serviços notariais e de registro, Dias e Menossi (2017) destacam que o CNJ, como órgão de controle do Poder Judiciário, foi criado com o objetivo fiscalizador, sob a perspectiva da legalidade e da eficiência. De acordo com a Constituição Federal de 1988, cabe ao Poder Judiciário a competência para fiscalizar os serviços notariais e de registro quando prestados pelos delegatários. Os autores questionam, no entanto, se a atuação do CNJ, em alguns casos, não estaria extrapolando a competência que lhe foi atribuída pela emenda constitucional, considerando a competência exclusiva da União para legislar a respeito de registros públicos, nos termos do artigo 22, XXV, da Constituição Federal.



Essa divergência acadêmica ilustra um cenário jurídico em que o próprio conceito de regulação precisa ser compreendido em sentido ampliado, especialmente quando exercido por órgão com natureza híbrida, como o CNJ, que combina funções de controle, planejamento, padronização e regulação normativa.

Alguns críticos apontam que a fundamentação da competência normativa do CNJ com base no artigo 103-B, §4º, inciso I, da Constituição Federal apresentaria equívoco, na medida em que este afirma a possibilidade de expedição de atos regulamentares no âmbito do Poder Judiciário, do qual os serviços notariais e de registro não fazem parte. No caso específico do artigo 236 da Constituição Federal, a previsão é expressa ao afirmar que lei tratará dos temas relacionados ao serviço extrajudicial. Assim, a produção regulatória do CNJ poderia, em tese, afrontar o que a doutrina nomina como reserva de lei formal. Um exemplo dessa controvérsia seria a Resolução n. 81 do CNJ, que regulamenta os concursos destinados a prover a titularidade dos serviços notariais e registrais, afirmando que cabe ao Presidente do Tribunal de Justiça conceder o ato de delegação.

Não obstante tais críticas, é preciso reconhecer que, na ausência de regulamentação legislativa atualizada, a atuação normativa do CNJ tem preenchido lacunas relevantes, oferecendo diretrizes técnicas e procedimentais que conferem segurança jurídica e uniformidade aos atos praticados no âmbito extrajudicial.

A discussão sobre a competência regulatória do CNJ remete à própria função de coordenação desse órgão no âmbito da atuação administrativa dos Tribunais. Nesse sentido, argumenta-se que seria mais apropriado falar em coordenação interna e não controle, pois o objetivo do CNJ não seria dominar ou restringir a autonomia dos Tribunais. Pelo contrário, sua função seria a de promover maior autonomia ao Judiciário por meio de uma atuação coordenada, na qual o controle aparece como um instrumento secundário para fomentar o consenso e o respeito à dignidade da Justiça, e não como o objetivo principal do CNJ.



Esta visão da função do CNJ como órgão de coordenação também se manifesta em sua atuação em prol da transparência pública. Silva, Hoch e Righi (2013) ressaltam que o Conselho tem exercido sua competência normativa nesse sentido desde 2009, com destaque para a Resolução n. 102, que simboliza a atenção conferida à publicidade das informações resultantes da gestão financeira e execução orçamentária no Poder Judiciário. Esta atuação em favor da transparência ativa demonstra como o CNJ pode exercer sua função regulatória de maneira positiva, promovendo boas práticas administrativas que fortalecem a legitimidade do Judiciário perante a sociedade.

Tais exemplos demonstram que, longe de representar uma invasão de competência, o exercício da regulação pelo CNJ contribui para o fortalecimento institucional e para a consolidação de padrões mínimos de qualidade e ética na prestação de serviços notariais e de registro.

Essa questão se insere em um debate mais amplo sobre a divisão de competências entre os Poderes do Estado em relação aos serviços notariais e de registro. Uma visão conciliatória propõe compatibilizar o exercício dessas competências de forma harmônica, com cada ente estatal atendo-se aos limites de suas atribuições. No caso específico dos serviços notariais e de registro, os três poderes do Estado participariam em diferentes etapas: ao Legislativo caberia a criação das serventias por meio de lei, ao Judiciário a fiscalização dos atos praticados e a realização do concurso, e ao Executivo a concessão do ato de delegação, bem como sua extinção.

Essa divisão de tarefas não eliminaria a necessidade de interlocução e articulação entre os Poderes, especialmente diante das novas demandas sociais e da crescente complexidade dos serviços prestados no âmbito extrajudicial.

A controvérsia sobre os limites da competência normativa do CNJ face aos serviços notariais e registrais ganha contornos práticos quando se analisa o recente julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial n. 2.137.415/SP. Neste caso, a Terceira Turma do STJ dispensou a necessidade de apresentação de documento



exigido pelo Provimento n. 149/2023 do CNJ para o registro de nascimento de criança concebida por técnica de reprodução assistida "caseira".

O caso envolvia uma ação judicial para registro de dupla maternidade, em que se pretendia o reconhecimento da maternidade de mãe não biológica de criança gerada por inseminação artificial caseira. O STJ fundamentou sua decisão na interpretação do artigo 1.597, V, do Código Civil, à luz dos princípios do livre planejamento familiar e do melhor interesse da criança, afirmando que "não há, no ordenamento jurídico brasileiro, vedação explícita ao registro de filiação realizada por meio de inseminação artificial 'caseira'".

Contudo, ao dispensar a exigência documental estabelecida pelo CNJ – notadamente, a declaração do diretor técnico da clínica de reprodução – o STJ parece ter desconsiderado que o Provimento n. 149/2023 integra, ele próprio, o ordenamento jurídico brasileiro, na qualidade de ato normativo primário emanado de órgão constitucionalmente investido de poder regulamentar. Este Provimento, que constitui o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial, estabeleceu procedimentos uniformes para os serviços notariais e registrais em todo o território nacional, representando importante marco na padronização dessas atividades.

A exigência da declaração do diretor técnico da clínica de reprodução humana não foi estabelecida de forma aleatória ou arbitrária. Os procedimentos administrativos instaurados na Corregedoria Nacional de Justiça contaram com a participação de diversas entidades representativas e órgãos técnicos, como a Associação de Direito de Família e das Sucessões (ADFAS), Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR), Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen/Brasil), Conselho Federal de Medicina e Anvisa. Os pareceres técnicos apresentados evidenciaram preocupações clínicas relevantes, como a prevenção de problemas genéticos e questões de saúde decorrentes de relacionamento entre parentes biológicos próximos, além da necessidade de observância de parâmetros éticos nas pesquisas envolvendo seres humanos.



Esta tensão entre a função reguladora do CNJ e a função jurisdicional dos tribunais revela um problema estrutural no sistema judicial brasileiro. Quando um órgão do Poder Judiciário (STJ) afasta a aplicação de norma expedida por outro órgão do mesmo Poder (CNJ) sem analisar adequadamente os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a edição da norma, cria-se uma insegurança jurídica que compromete a eficácia da regulação nacional dos serviços notariais e registrais.

A questão se torna mais complexa quando se considera a natureza jurídica dos atos normativos expedidos pelo CNJ. Embora o STF tenha reconhecido que esses atos têm caráter normativo primário com força de lei, permanecem incertezas quanto à sua posição hierárquica no ordenamento jurídico e sua relação com outras fontes do direito. Esta indefinição propicia situações como a analisada, em que um tribunal superior afasta a aplicação de norma do CNJ sem uma análise aprofundada de sua legitimidade e fundamentos.

Para além dos aspectos formais de hierarquia normativa, o caso evidencia questões substantivas relacionadas à legitimidade democrática da regulação. O procedimento administrativo que manteve a exigência documental para o registro de crianças concebidas por reprodução assistida contou com ampla participação de entidades representativas e órgãos técnicos especializados. Ao dispensar essa exigência sem considerar esse processo participativo, o STJ compromete não apenas a segurança jurídica, mas também a própria legitimidade democrática da regulação elaborada pelo CNJ.

Esta discussão se insere no contexto mais amplo de transformação do Estado Administrativo contemporâneo, marcado pela atribuição de poderes normativos a órgãos não legislativos e pela flexibilização do princípio da legalidade estrita, com a admissão de normas infralegais como fontes relevantes do direito administrativo. No âmbito específico dos serviços notariais e registrais, a regulação nacional pelo CNJ é fundamental para garantir uniformidade, eficiência e segurança em todo o território



nacional, embora deva respeitar os limites constitucionais e evitar interferências indevidas em competências de outros órgãos.

O fortalecimento da função reguladora do CNJ requer a construção de um entendimento compartilhado sobre a natureza e os limites de sua competência normativa, bem como procedimentos de elaboração normativa que garantam ampla participação dos interessados e robusta fundamentação técnica. Paralelamente, os órgãos jurisdicionais, ao analisarem a aplicabilidade dessas normas em casos concretos, deveriam considerar adequadamente seus fundamentos e implicações sistêmicas. Pois reconhecer a legitimidade do CNJ como órgão regulador não significa renunciar ao controle judicial, mas sim valorizar a expertise técnica, a função coordenadora e o processo normativo participativo que fundamenta a atuação do Conselho.

A complexidade das questões reguladas pelo CNJ no campo notarial e registral exige uma abordagem multidisciplinar que envolve aspectos jurídicos, técnicos, médicos, éticos e sociais. Essa complexidade demanda espaços institucionalizados de diálogo e cooperação entre o CNJ, tribunais, notários, registradores, entidades representativas e órgãos técnicos para a construção de soluções regulatórias legítimas e adaptadas às especificidades de cada área.

Diante desse cenário, é imperativo reconhecer o papel fundamental do CNJ como órgão regulador no sistema notarial e registral brasileiro. Sua atuação, quando pautada por procedimentos transparentes e participativos, contribui decisivamente para a segurança jurídica e para a modernização desses serviços essenciais à sociedade.

A superação dos desafios identificados passa necessariamente pelo aprimoramento dos mecanismos de coordenação entre os órgãos do sistema judicial e pelo reconhecimento da legitimidade técnico-democrática das normas expedidas pelo Conselho.



Para concretizar esse aprimoramento, algumas medidas poderiam ser implementadas: (i) a criação de um procedimento formal de consulta prévia ao CNJ nas ações judiciais que questionem a validade ou aplicabilidade de suas normas; (ii) o desenvolvimento de estudos por parte da comunidade acadêmica capazes de embasar uma doutrina judicial mais clara sobre a hierarquia e os limites dos atos normativos do CNJ; e (iii) o fortalecimento dos espaços de diálogo institucional entre o CNJ e os tribunais superiores, especialmente em temas sensíveis como a regulação dos serviços extrajudiciais.

Em última análise, o equilíbrio entre a necessária padronização nacional e a flexibilidade para casos concretos demanda uma postura de deferência recíproca entre os órgãos do sistema judicial. A legitimidade técnica e democrática do CNJ como órgão regulador deve ser reconhecida e respeitada pelos tribunais, sem prejuízo do controle judicial em casos de manifesta ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Somente assim será possível garantir que a regulação dos serviços notariais e registrais cumpra seu papel de proporcionar segurança jurídica e eficiência na prestação desses serviços essenciais à sociedade brasileira.

Referências:

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

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 1994.



BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de abril de 2023. Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2 maio 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.137.415/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 15 de outubro de 2024. Diário de Justiça Eletrônico, 17 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 12. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 16 de fevereiro de 2006. Diário de Justiça, Brasília, DF, 1 set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 13 de abril de 2005. Diário de Justiça, Brasília, DF, 22 set. 2006.

DIAS, M. T. F.; MENOSSI, R. de C. Os limites da competência normativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) face aos serviços notariais e de registro. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 105-120, jan./jun. 2017.

LEITE, D. A produção normativa do CNJ na regulação das atividades notariais e de registro – uma análise do Provimento nº 74/2018 sob a perspectiva das boas práticas regulatórias. *Revista Direito Notarial*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 75-88, jan./jun. 2019.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 5-36, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/339/345>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SILVA, R. L. da; HOCH, P. A.; RIGHI, L. M. Transparência pública e a atuação normativa do CNJ. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 489-514, jul./dez. 2013.



26 de outubro de 2025¹

Maurício Ferreira dos Santos Neto – mestrando do PMPD

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20619663>

Guarde essa data. Antes de tratar desse dia que se avizinha, voltemos nossos olhos para o passado, mais especificamente para 1992.

Naquele ano, o país, há pouco saído da ditadura militar, amargava resultados econômicos pífios, hiperinflação e um desejo de abertura e modernização em compasso com a nova ordem mundial que se estabelecia. A corrupção, por sua vez, era tida como a principal preocupação dos brasileiros, que, inclusive, elegeram, em 1989, um presidente cuja principal promessa de campanha era a modernização do Estado, medidas anticorrupção e a eliminação de privilégios.

O clima era de esperança: retorno da democracia, nova Constituição, novo presidente, mas duraria pouco. Esse mesmo presidente eleito com a bandeira do combate à corrupção estava embricado num escândalo que levaria ao impeachment nesse mesmo ano.

Também em 1992, cozinando nesse caldo de história bem brasileiro, estava o Projeto de Lei nº 1.441/1991, enviado ao Congresso Nacional pelo então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, para regulamentar o art. 37, § 4º da Constituição Federal que delegou à legislação (futura e incerta) a disciplina da responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade.

¹ Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/26-de-outubro-de-2025>



Como nos é muito comum, nada como responder à opinião pública enfurecida com uma nova lei, de preferência prevendo algum tipo de punição para alguém. Assim, o Congresso Nacional resgatou o PL 1.441/1991 que cozinhou em fogo baixo e atingiu ponto de fervura em questão de poucos meses daquele ano turbulento. No mesmo ano em que o então presidente Collor foi impichado, promulgamos a Lei 8.429/92, popularmente conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

A lei operou por quase três décadas sem grandes alterações, voltada a punir agentes públicos ímprobos, condenados por enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou ofensa a princípios da administração pública. É certo que não resolveu nossos problemas com a corrupção, longe disso, mas, ao longo da sua vigência, é possível verificar algum resultado nessa missão.

Como também é comum na história brasileira, basta uma lei acumular muitos anos para se presumir a necessidade de sua alteração – uma espécie de obsolescência programada, quem sabe, a proximidade dos 30 anos de promulgação da Lei de Improbidade Administrativa trouxe movimentos reformistas. Primeiramente, juristas foram convidados a modernizar o texto de lei, adaptá-lo ao novo Código de Processo Civil recém-promulgado e acrescentar entendimentos jurisprudenciais já consagrados. O trabalho resultou no PL nº 10.887/2018, proposto pelo Deputado Federal Roberto Lucena (PODEMOS/SP).

Acontece que a classe política em geral, grandes clientes da Lei de Improbidade Administrativa na qualidade de réus, tinha maiores ambições reformistas. Segundo eles, a lei tornara-se punitivista demais e demandava critérios mais brandos. Assim que o projeto de lei chegou às comissões do Congresso foi totalmente desfigurado, flexibilizando sanções a ponto de o próprio Deputado Roberto Lucena, quando da votação definitiva do projeto iniciado por ele em 2021, ter se colocado contrário à sua aprovação.



O gesto do criador, no entanto, foi insuficiente. A criatura foi para o mundo em 26 de outubro de 2021, ainda chamada de Lei de Improbidade Administrativa, mas consideravelmente diferente da original.

Uma das suas alterações foi no prazo prescricional. Antes, estabelecido em 5 anos a contar de quando a Administração Pública tinha ciência do ato de improbidade. Agora, anunciado como um avanço contra a impunidade, passava a ser 8 anos. Mas – e o problema está exatamente “nesse ‘mas’” – a contar de quando ocorreu o ato ímprobo, independentemente de a Administração Pública ter ciência do ocorrido. Além do mais, ainda que a Administração tome conhecimento, apure, processe, a sentença desse processo deve vir em até 4 anos do seu início, sob pena de uma nova modalidade de prescrição, a intercorrente.

Quem conhece bem o Estado – como quem promoveu essa mudança na lei, por exemplo – sabe que ficou muito mais difícil punir. Difícilmente a ciência do ato ímprobo é imediata; e, quando ocorre, a apuração leva anos; e, uma vez finalizada e levada a juízo, dificilmente terá sentença em curto prazo, capaz de evitar a prescrição dentro de 4 anos após o início do processo. Resultado: o destino da grande maioria dos atos de improbidade passou a ser a prescrição.

O avistamento desse fenômeno será possível como nunca, a olho nu, na data título desse texto: 26 de outubro de 2025. Nesse dia, exatamente às 00h, completam-se os primeiros 4 anos da promulgação da reforma da Lei de Improbidade Administrativa e o Conselho Nacional de Justiça já informou no início desse ano que um estoque de 36.268 processos ainda depende de julgamento até essa data para evitar a ocorrência da prescrição intercorrente. Dada a conhecida complexidade do nosso Poder Judiciário, somada ao sem-número de subterfúgios jurídicos que podem atrasar o fim desses processos, não é difícil prever o que vai acontecer.

Por fim, mais uma boa notícia para os milhares de agraciados: a data cai num domingo, vão poder comemorar à vontade.

