

REVISTA DIGITAL DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Vol. 10 - Jan. Mar./2025

AUTORES:

**Gabriel Pereira Saraiva Nunes Carvalho
Erika Nunes Dias
Júlio Luiz de Medeiros Alves Lima Kuhlmann
Lia Coelho de Albuquerque
Machidovel Trigueiro Filho
Roberta Araújo Formighieri**

COORDENADORES:

**Prof.º Valdeci Cunha
Prof.º Me. Dr. Francisco Odécio Sales
Prof.ª Ma. Dra. Karine Moreira Gomes Sales
Ma. Roberta Araújo Formighieri
Machidovel Trigueiro Filho**

**DOI: 10.56089/978-85-7872-728-4
ISBN: 978-85-7872-728-4
ISSN: 2965-2588**



AUTORES:

Diego Souza Carvalho Mota
Paulo Henrique de Souza
Andressa Goebel Pillon
Gabriel Pereira Saraiva Nunes Carvalho
Bruno Cury Modenesi Pereira
João Lucas Siqueira Xavier
João Marcelo e Silva Diniz

COORDENADORES:

Prof.º Valdeci Cunha
Prof.º Me. Dr. Francisco Odécio Sales
Prof.ª Ma. Dra. Karine Moreira Gomes Sales
Ma. Roberta Araújo Jacob
Prof.º Machidovel Trigueiro Filho

RDCJ

REVISTA DIGITAL DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Vol. 10

Ano III. Nº 10. Jan. / Mar. 2025



Fortaleza-CE
2025

Esta obra está licenciada com uma Licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)
Prof. E Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)
Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)
Mestranda Roberta Araújo Jacob
Dr. Francisco Dirceu Barro
Prof. Raimundo Carneiro Leite
Eduardo Porto Soares
Alice Maria Pinto Soares
Prof. Valdeci Cunha

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo
Diagramação: Vanques Emanuel
Capa: Vanderson Xavier
Produção Editorial: Editora DINCE
Revisão: Autores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Digital de Ciências Jurídicas. Vol. 10. Jan. / Mar. 2025. Trimestral
Fortaleza – Ceará. Editora DINCE, 2025 – 131p. Digital

DOI: [10.56089/978-85-7872-728-4](https://doi.org/10.56089/978-85-7872-728-4)

ISBN: [978-85-7872-728-4](https://www.isbn.org/978-85-7872-728-4)

ISSN: [2965-2588](https://portal.issn.org/2965-2588)

Consulta ISSN: <https://portal.issn.org/>

Consulta DOI: <https://dx.doi.org/>

Consulta ISBN: <https://www.cblservicos.org.br/isbn/pesquisa/>

1. Direito – Periódico. 2. Artigos jurídicos. I. Temas diversos

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de **AUTORIA EXCLUSIVA DOS AUTORES** e de sua inteira responsabilidade.

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: **DIN.CE**

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)
Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

Coordenadores

Roberta Araújo Jacob

Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR (2003). Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela Universidade de Fortaleza -UNIFOR (2006). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade de Ciências e Tecnologia de Teresina - FACET (2021). Mestre em Direito Constitucional com ênfase em Direito Público pela Universidade de Fortaleza - PPGD UNIFOR (2022). Promotora de Justiça do Estado do Amapá (2022). Exerceu os cargos de Procuradora-Geral do Município de Bela Cruz/CE (2009-2010), Subprocuradora do Município de Acaraú/CE (2015), Procuradora-Geral do Município de Tamboril/CE (2010-2015), Coordenadora Jurídica da Secretaria de Esportes do Estado do Ceará (2015-2017), Assessora Jurídica Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (2017-2022). Integrou, como sócia-administradora, o Escritório Freitas e Araújo Advocacia e Consultoria Municipal, onde atuou como advogada especialista em Direito Público por 16 anos (2006-2022), prestando assessoria a Prefeituras Municipais, Câmaras Legislativas e outros órgãos públicos no Estado do Ceará. Foi Tesoureira da Comissão de Estudos Municipais da OAB/CE (2007-2008), Conselheira Estadual da OAB/CE (2019-2022) e Presidente da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/CE(2019-2022). É membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais - GEPDC/PPGD/UNIFOR. Membro do corpo editorial da Editora DINCE. Autora de livros na área do Direito. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, Administração Pública, e atuação nos temas que lhes são correlatos, principalmente, no Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direitos Difusos e Coletivos, Processo Coletivo e Direito Eleitoral.

Antônio Valdeci Cunha

Professor universitário, Palestrante, Escritor e Diretor-Presidente da VC TREINAMENTOS (www.vctreinamentos.com.br) Formado em DIREITO pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Pós-Graduado em Direito Constitucional e Direito do Trabalho. Possui Formação, Profissionalização e Certificação INTERNACIONAL em Coaching, Mentoring, Holomentoring do Sistema ISOR pelo INSTITUTO HOLOS DE QUALIDADE/CEADH. Tem vários livros e artigos publicados nacionalmente, além de participar da elaboração de diversas Apostilas para Concursos Públicos. Foi professor do IDEEC/UVA/Ce - SENAC, CETREDE (UFC), PROFITEC (Prefeitura de Fortaleza), além de professor de Concursos Públicos, ministrando as disciplinas de Direito Constitucional, Direito e do Trabalho, Direito do Consumidor, Ética Profissional e no Serviço Público, Marketing Pessoal e Coaching para Concursos. Foi Diretor da D.Gazeta Mercantil-Jornal/Sucursal/Ce. É autor dos Livros: Manual dos Empregos - 6ª edição, Direito Constitucional para Concursos - 2ª edição, Guia Prático do Consumidor- 2ª edição, Direito do Trabalho Simplificado, Processo do Trabalho Simplificado, ambos 1ª edição, Ética no Serviço Público Esquematizado - 4ª edição e Coaching para Concursos. Atualmente

administra a Empresa VC TREINAMENTOS além de ministrar aulas e palestras em várias cidades brasileiras.

Karine Moreira Gomes Sales

Professora efetiva da Rede Estadual de Ensino (SEDUC-CE). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (UECE). Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); especialista em Gestão Educacional e Práticas Pedagógicas pela Universidade Cândido Mendes (UCAM); Pós-graduanda em Intervenção ABA para autismo e deficiência intelectual pelo CBI of MIAMI-Estados Unidos; Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Tem experiência na área de Políticas Públicas em Educação, com ênfase em Avaliação Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Avaliação Institucional, Avaliação Ensino-aprendizagem, Sociologia, Antropologia, Gestão Escolar e Análise do Comportamento Aplicado (ABA) para autismo e deficiência intelectual. Membro do corpo editorial das editoras Atena, DINCE e InVivo. Autora de livros na área de Ciências Sociais, Políticas Públicas e Educação. (Texto informado pelo autor).

Francisco Odécio Sales

Doutorando em Educação (Ensino de Matemática) na Universidade Federal do Ceará. Mestre em Matemática pela Universidade Estadual do Ceará (2019), por onde também obteve os títulos de Especialista em Ensino de Matemática (2015) e Licenciado Pleno em Matemática (2010). Bacharel em Matemática pela Universidade Federal do Ceará (2008) onde atuou como Monitor de Cálculo Diferencial e Integral (2005) e Bolsista de Iniciação Científica CNPq (2005-2008). Especialista em Matemática, Linguagens e Ciências Humanas e Sociais aplicadas pela UFPI. Atualmente é professor EBTT do Instituto Federal do Ceará (IFCE), Campus Itapipoca da Licenciatura em Física. Tutor e Professor Formador II da Universidade Aberta do Brasil (UAB/IFCE) desde 2011 e Professor Formador da UAB/UFC das Licenciaturas em Matemática e Física. Orientador de Graduação e pós-graduação (Monografia e TCC). Atuou como Professor efetivo da Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC/CE) por 15 anos e também da Rede Municipal de Fortaleza (SME). Tem experiência na área de Matemática, com ênfase em Geometria Diferencial. Coordenou o Polo Olímpico de Treinamento Intensivo (POTI) de Crateús/CE de 2019 a 2022 e atualmente coordena o POTI de Itapipoca/CE. Atua nas seguintes frentes de pesquisa: Superfícies Mínimas, Geometria não euclidiana, Olimpíadas de Matemática, Equações Diferenciais Aplicadas e Ensino de Matemática. É membro do Grupo de Pesquisa em Geometria e Topologia das Singularidades (IFCE), do Grupo de Pesquisa Multidisciplinar em Ensino, Ciência e Tecnologia (IFCE Campus Itapipoca) e Líder do Grupo de Estudos e Pesquisa em Matemática do Ceará (GPEMAC/IFCE/CNPq). Membro do corpo editorial das editoras Conhecimento Livre, Atena, Quipá, Amplamente Cursos, DINCE, Arcos editores, V & V e InVivo e da Revista Clube dos Matemáticos. Autor de livros na área de Matemática e Educação. Revisor de periódicos. (Texto informado pelo autor)

Apresentação

A Revista Digital de Ciências Jurídicas – RDCJ surgiu com uma proposta ousada e inovadora: apresentar temáticas de elevada relevância para o universo jurídico, voltadas aos operadores do Direito e às diversas correntes do pensamento jurídico e social. Seu objetivo é estabelecer uma comunicação acessível, expressa em linguagem clara e cotidiana, por meio de artigos, entrevistas, análises legislativas, comentários jurisprudenciais, opiniões especializadas e demais publicações pertinentes ao campo jurídico. Essa proposta é especialmente voltada àqueles que se dedicam ao estudo, à pesquisa e ao debate das questões relacionadas ao Direito e à Justiça, sob as perspectivas da legalidade, legitimidade e licitude que regem o ordenamento jurídico e a vida em sociedade.

É, portanto, com imensa satisfação que apresentamos a todos os leitores, autores e ao público em geral mais uma edição desta relevante e enriquecedora **Revista Digital de Ciências Jurídicas**. Sua missão vai além da pluralidade temática: ao promover discussões que transitam pela filosofia, pelas ciências jurídicas e pela prática profissional do Direito no ambiente digital, a RDCJ fomenta reflexões profundas entre aqueles que vislumbram e constroem uma sociedade livre, democrática, desenvolvida e constitucionalmente orientada, alicerçada nos princípios da igualdade, da justiça e da não discriminação.

Trata-se de uma publicação eletrônica, de periodicidade trimestral, disponibilizada por meio da plataforma <https://dince2editora.com/revistas>. Seu conteúdo contempla abordagens técnicas e científicas sobre os mais diversos temas relacionados à realidade jurídica nacional e internacional, refletindo os paradigmas contemporâneos que fundamentam os princípios normativos das ciências jurídicas e sociais, bem como sua filosofia aplicada, especialmente no contexto do Direito brasileiro.

Sob a coordenação de destacados profissionais do Direito e da Educação – Prof. Valdeci Cunha, Prof. Me. Dr. Francisco Odécio Sales, Prof.^a Ma. Dra. Karine Moreira Gomes Sales e Ma. Roberta Araújo Jacob –, entre outros renomados colaboradores, a **RDCJ** se propõe a preencher uma lacuna ainda presente no cenário editorial do Ceará e do Brasil. Busca atender às demandas de estudantes, docentes, escritórios jurídicos, candidatos a concursos públicos que exigem a elaboração de trabalhos técnicos, magistrados, membros do Ministério Público e demais profissionais da área, os quais carecem, atualmente, de uma plataforma periódica adequada para a divulgação de suas produções científicas, como artigos, teses, monografias e estudos afins.

Assim, reafirmamos o compromisso da **Revista Digital de Ciências Jurídicas** com a promoção do conhecimento, a valorização do pensamento crítico e o fortalecimento da comunidade jurídica por meio da publicação de conteúdos relevantes, acessíveis e comprometidos com os ideais do Direito e da Justiça.

A Revista Digital de Ciências Jurídicas tem a honra de anunciar o lançamento de seu 10º volume, edição referente ao ano de 2025, em consonância com seu compromisso institucional de promover a educação jurídica e fomentar a difusão do conhecimento. Esta edição reúne artigos fundamentados em sólidos princípios jurídicos, que abordam, com rigor analítico, temas contemporâneos tratados por profissionais de notório reconhecimento.

Desde sua criação, a Revista tem se mantido fiel ao seu propósito editorial, atenta às transformações sociais que impactam o Direito e contribuindo de forma significativa para o fortalecimento do debate acadêmico. Seu percurso é marcado pela dedicação à excelência científica e pela constante valorização do saber jurídico.

O Corpo Editorial, composto por juristas de renome, reafirma seu compromisso com a promoção do conhecimento, orientando esta publicação pelos valores fundamentais que norteiam o ensino e a pesquisa jurídica. Destaca-se, ainda, a relevante contribuição dos autores e coordenadores, sob a orientação criteriosa de mestres experientes, cuja dedicação enriquece esta coletânea e oferece ao leitor uma experiência acadêmica de elevada qualidade.

Publicada semestralmente em formato eletrônico, **a Revista Digital de Ciências Jurídicas** tem como missão ampliar o acesso à produção científica de excelência na área do Direito, alcançando um público cada vez mais diversificado e engajado.

Convidamos, desde já, todos os leitores a participarem ativamente desta trajetória, não apenas como receptores do saber, mas como protagonistas na construção coletiva do conhecimento jurídico.

Vanques de Melo
Editor-chefe

Sumário

Paulo Henrique de Souza

Diego Souza Carvalho Mota

A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO CUSTUS VULNERABILIS **15**

A ATUAÇÃO MULTIDISCIPLINAR DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA..... **61**

A NATUREZA JURÍDICA DA ASSISTÊNCIA QUALIFICADA À VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA REALIZADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO PROCESSO PENAL. **101**

João Lucas Siqueira Xavier

O CONSTITUCIONALISMO FEMINISTA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: VISÃO MACRO SOBRE O DIREITO À CRECHE **21**

A CRIMINALIZAÇÃO DA COR E A INEFICIÊNCIA DA IGUALDADE FORMAL **29**

Antonio Araújo da Silva

O NOVO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO – CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO DE FORTALEZA DE 2005 A 2009 **37**

Bruno Cury Modenesi Pereira

CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-PANDEMIA..... **75**

Andressa Goebel Pillon

O CABIMENTO DE PRISÃO PREVENTIVA NOS CRIMES DE HOMICÍDIO NO TRÂNSITO EM CASO DE EMBRIAGUEZ **83**

João Marcelo e Silva Diniz

MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO **113**

A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTUS VULNERABILIS*

THE ROLE OF THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE AS A *CUSTUS VULNERABILIS*

Diego Souza Carvalho Mota¹

Paulo Henrique de Souza²

RESUMO

O presente artigo examina a atuação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis*, figura que representa sua intervenção processual em nome próprio, não como representante de parte, mas como instituição comprometida com a defesa dos direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade. Com base em fundamentos constitucionais, legais e jurisprudenciais, demonstra-se que essa atuação não se restringe à hipossuficiência econômica, mas abrange vulnerabilidades de ordem social, jurídica, técnica e informacional. A intervenção da Defensoria Pública, nesses casos, tem por finalidade assegurar a escuta qualificada das vozes silenciadas, oferecendo subsídios concretos ao Poder Judiciário para decisões mais justas e adequadas à realidade dos grupos vulneráveis. A análise abrange exemplos legais e decisões do Superior Tribunal de Justiça que reconhecem essa função institucional, reforçando o papel transformador da Defensoria Pública no regime democrático.

Palavras-chave: Defensoria Pública; *custus vulnerabilis*; vulnerabilidade; função institucional; acesso à justiça.

ABSTRACT

This article examines the role of the Public Defender's Office as *custus vulnerabilis*, a form of procedural intervention carried out in its own name, not as legal counsel for any party, but as an institution committed to defending the rights of individuals in situations of vulnerability. Based on constitutional, legal, and jurisprudential grounds, the article demonstrates that this function is not limited to economic insufficiency but extends to social, legal, technical, and informational vulnerabilities. The Defender's intervention aims to provide institutional support for the expression of silenced voices, contributing qualified input to the Judiciary for fairer and more context-aware decisions. The analysis includes legal provisions and precedents from the Superior Court of Justice that recognize this institutional function, underscoring the Public Defender's transformative role in a democratic society.

¹ Pós-Graduado em Direito Público e em Direito Processual pelo Instituto Elpídio Donizetti.

² Pós-Graduado em Direito Civil e Direito Processual Civil pelo Instituto Elpídio Donizetti.

Keywords: Public Defender's Office; *custus vulnerabilis*; vulnerability; institutional function; access to justice.

1. INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública, desde sua inserção no texto constitucional, é reconhecida como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, conforme preconiza o art. 134 da Constituição da República. Ao longo das últimas décadas sua atuação foi gradualmente se ampliando, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, passando a abranger não apenas a representação judicial de pessoas hipossuficientes, mas também a promoção de direitos humanos, a tutela coletiva e a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de grupos vulneráveis.

Neste contexto de expansão institucional e funcional, ganha relevo o papel da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* — expressão que simboliza sua atuação interventiva em processos judiciais nos quais não necessariamente figura como representante das partes, mas sim como órgão vocacionado à proteção objetiva de sujeitos em situação de vulnerabilidade. Trata-se de uma função que transcende o modelo adversarial tradicional e se ancora no compromisso democrático de amplificação das vozes silenciadas e defesa estruturante de direitos fundamentais.

A atuação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* reflete a maturidade de sua missão constitucional e sua inserção como agente de transformação social e garantidora da igualdade material no acesso à justiça. Ao intervir em nome próprio, com respaldo legal e constitucional, a Instituição contribui para a qualificação do debate jurídico, especialmente em matérias sensíveis ao regime democrático, à justiça distributiva e à proteção de grupos historicamente marginalizados.

O presente artigo tem por objetivo analisar o fundamento jurídico, os contornos normativos e a dimensão prática da atuação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis*, demonstrando sua compatibilidade com o ordenamento jurídico e sua importância estratégica para a efetividade dos direitos fundamentais no sistema de justiça brasileiro.

2. A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTUS VULNERABILIS*

A atuação da Defensoria Pública na qualidade de *custus vulnerabilis* configura uma forma peculiar de intervenção processual, realizada em nome próprio, mas com finalidade pública e institucional. Trata-se de instrumento que visa à proteção e promoção dos interesses jurídicos das parcelas mais vulneráveis da sociedade, não necessariamente enquanto parte processual, mas enquanto guardião do regime democrático e da concretização dos direitos fundamentais.

Essa intervenção, além de encontrar respaldo na Constituição e na legislação infraconstitucional, representa a expressão do compromisso da Defensoria Pública com a transformação social e com a equalização das desigualdades estruturais. O papel exercido como *custus vulnerabilis* traduz, assim, uma busca democrática e proativa pelo progresso jurídico e pela efetividade dos direitos das populações marginalizadas, tanto no curso dos processos judiciais quanto na arena jurídico-política mais ampla.

Nesse sentir, importante citar a lição de Cassio Scarpinella Bueno:

“A expressão '*custos vulnerabilis*', cujo emprego vem sendo defendido pela própria Defensoria Pública, é pertinente para descrever o entendimento aqui robustecido. Seu emprego e difusão têm a especial vantagem de colocar lado a lado – como deve ser em se tratando de funções essenciais à administração da justiça – esta modalidade interventiva a cargo da Defensoria Pública e a tradicional do Ministério Público.

O 'fiscal dos vulneráveis', para empregar a locução no vernáculo, ou, o que parece ser mais correto diante do que corretamente vem sendo compreendido sobre a legitimidade ativa da Defensoria Pública no âmbito do 'direito processual coletivo', o 'fiscal dos direitos vulneráveis', deve atuar, destarte, sempre que os direitos e/ou interesses dos processos (ainda que individuais) justifiquem a oitiva (e a correlata consideração) do posicionamento institucional da Defensoria Pública, inclusive, mas não apenas, nos processos formadores ou modificadores dos indexadores jurisprudenciais, tão enaltecidos pelo Código de Processo Civil. Trata-se de fator de legitimação decisória indispensável e que não pode ser negada a qualquer título.” (Curso sistematizado de direito processual civil, vol. 1: teoria geral do direito processual civil: parte geral do código de processo civil. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 219).

A atuação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* representa uma forma qualificada de intervenção judicial em que a Instituição, agindo em nome próprio, busca defender interesses jurídicos relevantes de grupos vulneráveis, não necessariamente enquanto representante processual direto de uma das partes, mas na condição de protetora institucional de direitos fundamentais em risco.

Nessa perspectiva, sempre que estiverem em debate interesses juridicamente relevantes de sujeitos em situação de vulnerabilidade — seja de ordem econômica, social, informacional, técnica ou jurídica — a intervenção da Defensoria Pública se revela legítima e, muitas vezes, imprescindível. A presença de advogado constituído não é óbice a essa forma de atuação, pois a Instituição exerce, nesse contexto, um papel de guarda objetiva de interesses coletivos ou difusos dos necessitados, reforçando a sua função constitucional como verdadeira “guardiã dos vulneráveis”.

Importante destacar que, ao atuar como *custus vulnerabilis*, a Defensoria Pública não substitui o representante judicial da parte, mas colabora para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Sua atuação processual visa oferecer subsídios ao juízo, mediante a juntada de memoriais, informações técnicas, documentos, teses jurídicas ou elementos

probatórios que garantam a escuta institucionalizada das vozes vulneráveis. Trata-se, portanto, de uma atuação voltada à amplificação da perspectiva dos vulnerabilizados, conferindo-lhes maior presença no processo decisório judicial.

Essa forma de intervenção encontra amparo legislativo em diversas normas jurídicas, como é o caso da execução penal. Desde 2010 a Lei de Execuções Penais passou a prever, de forma expressa, a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*. É o que dispõe o art. 81-A da LEP:

Art. 81-A. A Defensoria Pública velará pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva. (Incluído pela Lei nº 12.313/2010)

No plano do processo civil, o art. 554, § 1º, do Código de Processo Civil, traz outro exemplo representativo de previsão legal da intervenção defensorial em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade, especificamente nas ações possessórias que envolvam ocupações coletivas:

Art. 554. (...) § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

Ainda que exemplificativas, tais previsões normativas evidenciam o reconhecimento legislativo da função institucional da Defensoria Pública como garantidora dos direitos de pessoas vulneráveis. Essa atuação, contudo, não se limita aos casos legalmente tipificados. A interpretação sistemática e finalística da Constituição e da legislação infraconstitucional autoriza — e exige — a atuação defensorial como *custus vulnerabilis* em qualquer hipótese em que estejam presentes elementos de vulneração que comprometam o exercício efetivo dos direitos fundamentais, ainda que não haja, propriamente, pobreza econômica.

A legitimidade dessa atuação também tem sido reconhecida no âmbito jurisprudencial. O Superior Tribunal de Justiça admite a intervenção da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* em processos com potencial formativo de precedentes e em casos envolvendo direitos humanos, especialmente quando em jogo interesses de grupos estruturalmente desfavorecidos.

É fundamental, para tanto, a adoção de um conceito amplo de “necessitado”, que não se restrinja à hipossuficiência material, mas que leve em consideração a situação de desvantagem jurídica, institucional ou organizacional em que se encontram

determinados coletivos ou indivíduos. A atuação como *custus vulnerabilis* está pautada, portanto, em um modelo de justiça voltado à equidade substantiva, em que a Defensoria Pública atua como vetor de concretização da cidadania para além dos limites da atuação judicial tradicional.

Diferentemente do *amicus curiae*, cuja função é limitada à contribuição desinteressada para a formação do convencimento judicial, a Defensoria Pública, ao intervir como *custus vulnerabilis*, não apenas colabora tecnicamente, mas busca garantir o respeito à dignidade e à centralidade dos sujeitos vulneráveis no processo jurisdicional. Por isso, inclusive, admite-se, em tais hipóteses, a interposição de recursos por parte da Instituição, como forma de assegurar a plena tutela dos interesses que se propõe a proteger.

Em um sistema de justiça ainda marcado por assimetrias materiais e por práticas processuais frequentemente alheias às realidades sociais dos sujeitos mais vulnerabilizados, a atuação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* emerge como instrumento de reequilíbrio e democratização. Trata-se de uma forma de reposicionar institucionalmente a Defensoria não apenas como operadora técnica do direito, mas como protagonista de uma jurisdição comprometida com a escuta ativa, com a inclusão substancial de narrativas historicamente silenciadas e com a redução das distâncias estruturais que separam os mais frágeis dos centros decisórios do Estado.

Ao intervir de forma qualificada nos autos, diversas vezes contra a lógica do processo formalista e excludente, a Defensoria exerce um papel contramajoritário essencial à preservação da ordem constitucional e ao reconhecimento de direitos cuja invisibilidade é, muitas vezes, tão ou mais opressiva do que sua negação expressa.

Nesse contexto, o reconhecimento e o fortalecimento da legitimidade da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* não se trata de uma mera ampliação de atribuições, mas da consolidação de sua identidade constitucional. A função de fiscal dos direitos dos vulneráveis, tal como defendida por Cassio Scarpinella Bueno, deve ser exercida em todas as esferas — individuais ou coletivas, judiciais ou extrajudiciais — nas quais haja risco de invisibilização de direitos fundamentais.

É nesse horizonte que a atuação defensorial se encontra com a própria razão de ser do processo civil contemporâneo: servir como instrumento de emancipação e de promoção de justiça substancial, em diálogo direto com a dignidade humana, a igualdade material e a força normativa da Constituição. Reconhecer isso é compreender que a Defensoria Pública, quando atua como *custus vulnerabilis*, não apenas protege os vulneráveis, mas restitui a eles a centralidade que o direito há muito lhes negou.

3. CONCLUSÕES

A atuação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis* projeta-se como um dos mais significativos avanços no redesenho contemporâneo do sistema de justiça brasileiro. Essa modalidade de intervenção, alicerçada em fundamentos constitucionais e normativos robustos, representa uma inflexão paradigmática na tradicional compreensão da Instituição apenas como órgão de representação de partes economicamente hipossuficientes. Ao contrário, revela-se como expressão concreta do compromisso

institucional com a defesa das múltiplas dimensões da vulnerabilidade humana, transcendendo o aspecto financeiro e alcançando realidades de exclusão jurídica, social, técnica, informacional e política.

Nesse contexto, ao intervir nos autos em nome próprio, mas não na condição de representante processual de parte, a Defensoria Pública afirma seu papel de guardião da democracia substancial, atuando como ponte entre os direitos constitucionalmente assegurados e sua efetivação concreta no cotidiano das pessoas e grupos historicamente marginalizados. A intervenção como *custus vulnerabilis* é, pois, uma atuação de caráter propositivo, estratégico e transformador. Não se trata apenas de "manifestar-se nos autos", mas de assegurar que o ponto de vista dos vulneráveis seja efetivamente considerado, que suas vozes — muitas vezes ignoradas pelas estruturas tradicionais — sejam ouvidas e que os processos judiciais passem a refletir, com maior fidelidade, a pluralidade de sujeitos que compõem a sociedade brasileira.

Trata-se de reconhecer, com a devida densidade institucional, que a Defensoria Pública, ao atuar como *custus vulnerabilis*, contribui para a construção de uma jurisdição mais justa, equânime e sensível às desigualdades estruturais. Essa função não é acessória, tampouco excepcional: é, cada vez mais, uma das formas mais legítimas e eficazes de assegurar que o sistema de justiça cumpra seu papel enquanto instrumento de emancipação social. Fortalecer essa forma de atuação significa, em última análise, fortalecer a democracia, consolidar o acesso à justiça em sua acepção mais ampla e garantir que o Direito não se preste apenas à manutenção da ordem, mas também — e principalmente — à superação das injustiças que historicamente a sustentaram.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 de junho 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 02 de junho 2025.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 03 de junho de 2025.

BUENO, Cássio Scarpinella. O novo Código de Processo Civil: comentado. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

O CONSTITUCIONALISMO FEMINISTA E O DIREITO À EDUCAÇÃO: VISÃO MACRO SOBRE O DIREITO À CRECHE

FEMINIST CONSTITUTIONALISM AND THE RIGHT TO EDUCATION: A MACRO VIEW ON THE RIGHT TO DAYCARE

João Lucas Siqueira Xavier³

RESUMO:

Na perspectiva do constitucionalismo feminista, o direito à educação infantil, particularmente o acesso à creche, assume um caráter tridimensional: constitui-se simultaneamente como direito fundamental da criança, garantia trabalhista essencial para mães e instrumento de emancipação feminina. Esta análise busca desvendar como a efetivação desse direito social pode promover transformações profundas na estrutura societal, rompendo com ciclos de desigualdade de gênero historicamente consolidados.

Palavras-Chave: Constitucionalismo Feminista. Direitos Fundamentais. Supremo Tribunal Federal. Direito à Educação. Direito à Creche.

ABSTRACT

From the perspective of feminist constitutionalism, the right to early childhood education, particularly access to daycare, takes on a three-dimensional character: it simultaneously constitutes a fundamental right of children, an essential labor guarantee for mothers, and an instrument of female emancipation. This analysis seeks to reveal how the implementation of this social right can promote profound transformations in the societal structure, breaking with historically consolidated cycles of gender inequality.

Keywords: Feminist Constitutionalism. Fundamental Rights. Federal Supreme Court. Right to Education. Right to Daycare.

INTRODUÇÃO

O movimento feminista no campo jurídico tem desafiado a neutralidade aparente das normas constitucionais, revelando como o ordenamento jurídico reproduz assimetrias de poder. Neste contexto, a educação infantil emerge como campo privilegiado de análise, pois a garantia (ou negação) do acesso à creche produz impactos diferenciados sobre homens e mulheres.

A creche não se resume a um equipamento educacional, mas representa um nó crítico na teia de relações que sustentam a divisão sexual do trabalho e a organização social do cuidado.

³ Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes – RJ.

1. CRECHE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição Federal brasileira (CF/88) estabelece, em seu artigo 205, que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Outrossim, o artigo 208, I, da CF/88 determina que a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

A educação é um verdadeiro direito fundamental no Brasil, tendo sua aplicabilidade imediata, conforme previsto artigo 5º, § 3º, da CF/88.

Todavia, apesar da ampla gama protecionista do ordenamento jurídico brasileiro, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou que 2,3 milhões de crianças de até 3 anos de idade não frequentam a creche por alguma dificuldade de acesso ao serviço.

Com isso, surge a justiciabilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais, os que determina que esses direitos assegurados podem ser exigidos, pelo judiciário, sem que isso figure como afronta ao princípio da separação dos poderes, consagrado pela CF/88.

Desse modo, as Cortes Superiores vêm entendendo pela possibilidade do judiciário intervir em políticas públicas, voltadas à realização de direitos fundamentais, sem que isso apresente como violação à separação dos poderes.

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal foi:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;

Ademais, quanto ao direito à creche, o tema 548 do STF definiu que o Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

A tese fixada pelo STF foi:

- "1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.

2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.

3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.”

Isto posto, fica clara a importância do direito à educação no Brasil que, apesar da falta de aplicabilidade, diante da enorme quantidade de crianças que não possuem acesso ao serviço, busca-se cada vez mais do Poder Público ações que possam assegurar o Direito Fundamental às crianças.

2. INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS QUE ASSEGURAM O DIREITO À EDUCAÇÃO

O Brasil é signatário de diversos diplomas normativos os quais garantem o direito à educação. Tal fato se deve ao elevado nível de globalização experimentado, sobretudo em um cenário pós-guerra, em que os Estados se propuseram a estabelecer um universalismo de direitos a serem assegurados.

Dentre relevantes instrumentos internacionais normativos que citam a educação está a Convenção Americana de Direitos Humanos, e seu Protocolo de San Salvador, bem como o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais.

A Convenção aduz expressamente em seu artigo 26:

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Este diploma normativo internacional vê a necessidade de, progressivamente, estabelecer mecanismos necessários para que assegure o direito à educação em um país, sendo um verdadeiro vetor de comando.

Já o Protocolo de San Salvador traz em seu artigo 13:

Artigo 13

Direito à Educação

1. Toda pessoa tem direito à educação.

2. Os Estados-Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm também em que a educação deve tornar todas as pessoas capazes de participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista e de conseguir uma subsistência digna; bem como favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos, e promover as atividades em prol da manutenção da paz.

3. Os Estados-Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação:

a) o ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente;

b) o ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional, deve ser generalizado e acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pelo estabelecimento progressivo do ensino gratuito.

c) o ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pelo estabelecimento progressivo do ensino gratuito;

d) deve-se promover ou intensificar, na medida do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau;

e) deverão ser estabelecidos programas de ensino diferenciados para os deficientes, a fim de proporcionar instrução especial e formação a pessoas com impedimentos físicos ou deficiência mental.

De acordo com a legislação interna dos Estados-Partes, os pais terão direito a escolher o tipo de educação que deverá ser ministrada aos seus filhos, desde que esteja de acordo com os princípios enunciados acima.

Nota-se que o protocolo tratou de esmiuçar o tema, que foi promulgado pela Brasil, em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Por fim, quanto ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, esse faz parte do sistema onusiano, ou seja, um papel global sobre o tema, e traz a educação expressa em seu artigo 13:

Artigo 13

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as

nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

1. A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.
2. A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.
3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.
4. Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária.
5. Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.
6. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

Importante mencionar que o referido Pacto está em vigor no ordenamento jurídico, e entrou por meio do Decreto 591 de 1992.

Por fim, denota-se a importância do tema, não só a nível nacional, como global.

3. A CRECHE COMO CONDIÇÃO PARA IGUALDADE LABORAL ENTRE HOMENS E MULHERES

A garantia de acesso à creche emerge como elemento indispensável para a efetivação do princípio constitucional da igualdade material no âmbito laboral. O ordenamento jurídico brasileiro, ao consagrar a creche como direito social no artigo 7º, XXV, da Constituição Federal, reconhece sua dupla dimensão protetiva: como direito fundamental da criança ao desenvolvimento integral e como mecanismo de equalização de oportunidades no mercado de trabalho. Essa previsão normativa não se limita a mera obrigação acessória, mas constitui-se em verdadeira cláusula de equiparação das condições de competição profissional entre homens e mulheres.

A realidade do mercado de trabalho demonstra de forma cristalina como a ausência de infraestrutura de cuidado infantil atua como fator de exclusão feminina. Segundo o disponibilizado pelo jornal da USP, cerca de 11,2 milhões de mulheres ficam de fora do mercado de trabalho pelo fato da atribuição que possuem em cuidar de crianças.

Neste contexto, a creche assume papel transformador, permitindo que mães trabalhadoras conciliem sua vida profissional com as responsabilidades familiares sem serem penalizadas em suas trajetórias ocupacionais. Trata-se, portanto, de política pública indutora de justiça social com impacto direto na produtividade econômica nacional.

Do ponto de vista jurídico, a obrigação de fornecer creches não se restringe às empresas com mais de 30 trabalhadoras, conforme previsão do artigo 389 da CLT.

A interpretação sistemática da Constituição, em diálogo com convenções internacionais ratificadas pelo Brasil (como a Convenção 156 da OIT), revela dever ampliado do Estado e da iniciativa privada na criação de estruturas de apoio à parentalidade.

Sob a ótica trabalhista, a disponibilização de creches reduz absenteísmo, rotatividade e custos com treinamento, além de aumentar a produtividade e o engajamento profissional. Esses dados revelam que a garantia de creches transcende a esfera individual, configurando-se como instrumento de desenvolvimento econômico sustentável e de redução de desigualdades estruturais.

O direito comparado oferece importantes lições sobre modelos regulatórios eficazes. Países como Suécia e França implementaram sistemas mistos de creches públicas e incentivos fiscais para empresas que oferecem estruturas de cuidado infantil, resultando em significativo aumento da participação feminina no mercado de trabalho - especialmente em cargos de liderança. Tais experiências demonstram que a equidade de gênero no mundo laboral exige intervenção normativa intencional e políticas públicas articuladas entre Estado, empresas e sociedade.

A concretização desse direito exige ação coordenada entre os Poderes. Ao Legislativo cabe ampliar a regulamentação, estabelecendo padrões mínimos de qualidade e mecanismos de fiscalização. Ao Judiciário, compete assegurar a efetividade das normas existentes através de interpretação progressista. Ao Executivo, impõe-se a implementação de políticas públicas integradas que considerem a creche como eixo estratégico para o desenvolvimento nacional. Nesta perspectiva, a garantia universal de creches de qualidade revela-se não como gasto, mas como investimento essencial para a construção de uma sociedade verdadeiramente igualitária.

4. A CRECHE, INSTRUMENTO SOCIAL

A creche, para além de sua função assistencial, configura-se como um ambiente fundamental na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Ao acolher crianças em seus primeiros anos de vida, esse espaço possui o potencial de desconstruir estereótipos de gênero desde a base, oferecendo vivências livres de preconceitos e incentivando o desenvolvimento integral sem limitações impostas por normas sociais arcaicas. Nesse sentido, a creche transcende seu papel tradicional, tornando-se um instrumento ativo na promoção da equidade e na formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres.

A realidade social ainda impõe às mulheres a maior carga dos cuidados infantis e domésticos, perpetuando desigualdades históricas que dificultam sua plena participação no mercado de trabalho e na vida pública. A garantia de acesso universal a creches de qualidade não apenas assegura o direito das crianças ao desenvolvimento, mas também fortalece a autonomia feminina, permitindo que mães—especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade—tenham oportunidades reais de emancipação econômica. Essa política pública, portanto, não é apenas educacional, mas também um mecanismo jurídico e social essencial para a efetivação da igualdade material entre os gêneros.

A atuação dos profissionais da educação infantil é decisiva nesse processo. Quando capacitados para adotar práticas pedagógicas inclusivas, esses agentes podem desnaturalizar distinções arbitrárias entre "atividades femininas" e "masculinas", permitindo que as crianças explorem suas potencialidades sem restrições. A abordagem crítica no cotidiano da creche—seja na escolha de brinquedos, nas narrativas contadas ou nas interações estimuladas—contribui para a formação de uma geração que compreende a diversidade como valor, e não como exceção. Essa mudança de paradigma é um passo essencial para a consolidação de uma cultura de direitos humanos.

A representatividade também desempenha um papel crucial. A presença equilibrada de homens e mulheres em todas as funções da creche—inclusive nas atividades de cuidado—bem como a utilização de materiais didáticos que contestem os papéis de gênero tradicionais, são medidas concretas para desconstruir vieses inconscientes. Essas ações, embora sutis, têm impacto profundo, pois mostram às crianças, desde cedo, que suas escolhas não devem ser limitadas por expectativas sociais baseadas em sexo ou gênero. O Direito, nesse contexto, deve atuar como garantidor de políticas que assegurem essa pluralidade.

Em comunidades marginalizadas, a creche assume uma dimensão ainda mais urgente. Muitas vezes, ela é o primeiro—e por vezes o único—espaço onde crianças e famílias encontram acolhimento e referências positivas que contrariam ciclos de violência e exclusão. Ao integrar uma perspectiva de gênero sensível às realidades locais, esses espaços tornam-se verdadeiros agentes de transformação, rompendo com a reprodução intergeracional da desigualdade. O poder público, nesse sentido, tem o dever jurídico e social de ampliar e qualificar essa rede de proteção.

Diante disso, é imperativo reconhecer a creche como um direito fundamental e um eixo estratégico para a efetivação de princípios constitucionais como a igualdade, a dignidade humana e a proteção integral à criança. Seu potencial transformador reside justamente na capacidade de intervir na fase mais formativa da vida, construindo alicerces para uma sociedade que não apenas preveja a equidade de gênero em normas abstratas, mas a realize concretamente. O Direito, em diálogo com as políticas educacionais, deve ser mobilizado para assegurar que esses espaços cumpram seu papel na construção de um futuro mais inclusivo.

CONCLUSÃO

A análise tripartite do direito à creche revela sua centralidade na agenda feminista contemporânea. Como direito da criança, garante desenvolvimento integral; como direito trabalhista, possibilita equidade de gênero no mercado de trabalho; como direito das mulheres, desafia estruturas patriarcais arraigadas.

A realização plena deste direito exige superar a dicotomia entre público e privado que ancora a divisão sexual do trabalho. O constitucionalismo feminista, ao desvelar estas conexões, aponta caminhos para políticas públicas verdadeiramente transformadoras. A creche universal, gratuita e de qualidade não é utopia, mas imperativo ético-jurídico de uma sociedade que pretenda ser justa e igualitária.

A efetivação deste direito multidimensional exige orçamento sensível a gênero, controle social qualificado e vontade política firme. Cabe ao movimento feminista, em aliança com outros movimentos sociais, manter esta pauta no centro do debate democrático, lembrando que não há igualdade possível sem a revolução do cuidado.

REFERÊNCIAS

Mariana Tokarnia. AGÊNCIA BRASIL, 2025. Mais de 2 milhões de crianças no país estão sem vagas em creches. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2024-04/mais-de-2-milhoes-de-criancas-no-pais-estao-sem-vagas-em-creches>. Acesso em: junho, 2025.

Maternidade ainda é responsável por deixar milhões de mulheres fora do mercado de trabalho. JORNAL DA USP, 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/maternidade-ainda-e-responsavel-por-deixar-milhoes-de-mulheres-fora-do-mercado-de-trabalho/>. Acesso em: junho, 2025.

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

FGV, 2024. Crianças fora da escola e empregabilidade feminina. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/criancas-fora-escola-e-empregabilidade-feminina>. Acesso em: junho 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025. Supremo decide que oferta de creche e pré-escola é obrigação do poder público. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494613&ori=1>. Acesso em: junho 2025.

BRASIL. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: junho 2025.

BRASIL. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: junho 2025.

A CRIMINALIZAÇÃO DA COR E A INEFICIÊNCIA DA IGUALDADE FORMAL

THE CRIMINALIZATION OF COLOR AND THE INEFFICIENCY OF FORMAL EQUALITY

João Lucas Siqueira Xavier⁴

RESUMO

O presente artigo busca analisar a ineficiência da mera igualdade formal perante a lei. O estudo busca trazer exemplos entre a criminalização de pessoas, por sua raça, e a ineficiência da criminalização de crimes de colarinho branco. Percorre-se precedentes do Supremo Tribunal Federal, Súmulas Vinculantes, a Constituição Federal do Brasil, e as Convenções Internacionais de Direitos Humanos. Isto posto, busca-se, através do estudo, trazer à baila as questões atinentes ao tema.

Palavras-Chave: Criminalização da Cor. Igualdade Formal. Igualdade Material. Supremo Tribunal Federal. Corte Interamericana de Direitos Humanos.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the inefficiency of mere formal equality before the law. The study seeks to provide examples of the criminalization of individuals based on their race and the inefficiency of the criminalization of white-collar crimes. It examines precedents from the Supreme Federal Court, Binding Precedents, the Federal Constitution of Brazil, and the International Conventions on Human Rights. That said, the study seeks to bring to the table issues related to the topic.

Keywords: Criminalization of Race. Formal Equality. Material Equality. Supreme Federal Court. Inter-American Court of Human Rights.

INTRODUÇÃO

A ideia de igualdade formal, embora seja importante para a formação de um Estado democrático de direito, não é suficiente para lidar com as grandes desigualdades raciais presentes no sistema de justiça criminal. Enquanto a lei afirma ser neutra e imparcial, a prática mostra que pessoas racializadas acabam sendo desproporcionalmente criminalizadas, monitoradas e punidas.

⁴ Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes – RJ.

Esse fenômeno, chamado de "criminalização da cor", revela como o racismo histórico continua se reproduzindo nas instituições, mantendo ciclos de exclusão e violência institucional.

Neste artigo, vamos conversar sobre como a igualdade formal, ao não levar em conta as diferenças sociais e raciais, acaba não garantindo uma justiça verdadeira. Com uma abordagem crítica, vamos analisar dados reais, estudos de sociologia e decisões judiciais que mostram como o sistema penal muitas vezes trata de forma desigual pessoas com base em características raciais. Também vamos explorar ideias e práticas que possam ajudar a superar a ideia de que a lei é neutra, propondo formas de reconhecer e combater o racismo estrutural presente no sistema de justiça.

Ao evidenciar a contradição entre o discurso da igualdade perante a lei e a realidade da criminalização da raça, este trabalho busca contribuir para o debate sobre a necessidade de transformações profundas no ordenamento jurídico e nas políticas públicas, a fim de que a justiça deixe de ser um privilégio de poucos e se torne, de fato, acessível a todos.

A IGUALDADE FORMAL NO BRASIL E SEUS LIMITES

A Carta Magna de 1988 assegura, no seu artigo 5º, o princípio da igualdade perante a lei, estipulando que não deve haver distinção de qualquer tipo entre os cidadãos. Tal preceito simboliza um progresso democrático, pois refuta discriminações evidentes e garante direitos a todos. Entretanto, a mera proclamação da igualdade perante a lei não basta para assegurar sua aplicação verdadeira, em especial em um país como o Brasil, historicamente caracterizado por grandes desigualdades.

A igualdade formal estabelecida na Constituição presume que o tratamento isonômico perante a lei é o suficiente para garantir a justiça. No entanto, essa perspectiva ignora as disparidades sociais, econômicas e raciais que impedem o acesso pleno aos direitos. Embora a Constituição prometa igualdade, a realidade mostra que grupos como negros, mulheres, pessoas de baixa renda e residentes de áreas periféricas enfrentam obstáculos estruturais que aumentam sua vulnerabilidade à violência do Estado, à criminalização seletiva e à exclusão socioeconômica.

Tal contradição se manifesta ao analisar o funcionamento do sistema de justiça: ainda que a lei não faça distinções em sua forma, o racismo estrutural e a seletividade penal culminam em uma aplicação desigual. Dados Atlas Violência 2024 indicam que negros representam mais de 76,5% das vítimas fatais em homicídio. Ademais, aproximadamente 70% da população carcerária é negra, expondo uma disparidade que a neutralidade jurídica não consegue sanar.

Desse modo, apesar de a Constituição ser crucial para assegurar direitos, a igualdade formal se mostra insuficiente para combater desigualdades profundamente enraizadas. A concretização da igualdade material—mencionada no artigo 3º, inciso III, da Constituição, que determina a redução das desigualdades sociais—exige políticas de ação afirmativa, reconhecimento das diferenças e uma atuação ativa do Estado no enfrentamento das estruturas de opressão. Assim, embora a lei declare a igualdade, persiste o desafio de transformá-la em uma justiça real e acessível a todos.

A BUSCA PELA IGUALDADE MATERIAL: DIÁLOGOS ENTRE O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E OS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Alcançar a verdadeira igualdade requer abandonar a ideia de que as leis são neutras, demandando que o governo tome atitudes reais para reparar desigualdades antigas. As leis brasileiras e os acordos globais de direitos humanos concordam com isso, criando regras que justificam e pedem ações para promover a igualdade.

No cenário mundial, tratados como a Convenção sobre Discriminação Racial (1965) e a Convenção contra a Discriminação da Mulher (1979) obrigam países como o Brasil a criarem políticas para proteger grupos mais fracos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que igualdade significa mais que apenas tratar todos da mesma forma, decidindo em casos como *Favela Nova Brasília vs. Brasil* (2017) que a lei por si só não basta para garantir justiça.

No Brasil, a Constituição de 1988 reflete essa ideia ao colocar como meta do país diminuir as diferenças sociais, conforme o artigo 3º, III. Isso serve de base para leis e ações que visam promover a igualdade, como as cotas raciais nas universidades (Lei 12.711/2012) e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), que buscam compensar anos de exclusão. O STF, ao julgar se essas medidas são legais em casos como a ADPF 186, concorda que, às vezes, tratar as pessoas de forma diferente é necessário para alcançar a igualdade.

Porém, ainda existe uma grande distância entre o que está escrito nas leis e o que acontece na realidade. Mesmo com o direito internacional avançando na interpretação da igualdade, e o Brasil mostrando progressos nas leis e nas decisões judiciais, colocar em prática políticas que redistribuem recursos ainda enfrenta problemas de política, dinheiro e cultura.

Para resolver isso, é preciso não só manter as leis existentes, mas também se comprometer a mudar as estruturas que mantêm as desigualdades.

A CRIMINALIZAÇÃO DA COR

Apesar de não parecer, a justiça criminal no Brasil atua de modo desigual, reforçando padrões de punição que atingem desproporcionalmente negros e pobres. Esse quadro, conhecido como "criminalização da cor", revela como o racismo se manifesta nas instituições, transformando a raça em fator crucial para estigmatizar, vigiar e punir.

A Lei 7.716/1989, que define crimes de racismo, e o Estatuto da Igualdade Racial são tentativas de combater essa discriminação. No entanto, a aplicação dessas leis enfrenta obstáculos devido à tolerância ao preconceito racial dentro do próprio sistema de justiça. Pesquisas mostram que réus negros recebem penas maiores que brancos em casos parecidos e têm menos acesso a benefícios como liberdade provisória e acordos de colaboração.

A atuação policial também demonstra essa seletividade: crimes financeiros geram processos longos e penas leves, enquanto jovens negros são alvos de operações violentas em favelas, justificadas pela "guerra contra as drogas". Essa dinâmica viola o princípio

constitucional da igualdade (art. 5º, CF/88) e perpetua um projeto genocida, como denunciam movimentos sociais e organizações internacionais.

Para mudar essa situação, é preciso mais do que leis isoladas. É fundamental desconstruir a cultura racista nas instituições, criar políticas para reduzir o encarceramento em massa, investir em alternativas penais restaurativas e garantir formação antirracista para os profissionais do direito. Enquanto a cor da pele for critério de criminalização, a justiça brasileira será um instrumento de manutenção das desigualdades, em vez de sua superação.

A SÚMULA VINCULANTE 11

A Súmula Vinculante 11, editada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), estabeleceu parâmetros rigorosos para o uso de algemas no sistema de justiça brasileiro, determinando que seu emprego só seria legítimo em casos de resistência efetiva ou fundado risco de fuga do preso, sempre com justificativa circunstanciada. Apesar desse avanço normativo, a aplicação da medida evidencia clara seletividade racial, revelando como dispositivos jurídicos formalmente neutros são distorcidos por práticas institucionais racistas.

Estudos e relatórios de organizações de direitos humanos demonstram que pessoas negras são algemadas com frequência desproporcional, mesmo em situações que não atendem aos requisitos da Súmula 11. Enquanto réus brancos, especialmente em casos de crimes econômicos, raramente são submetidos a constrangimentos públicos com algemas, jovens negros são rotineiramente expostos em operações policiais e audiências judiciais sem justificativa plausível. Essa diferença não é acidental: reflete um imaginário social que associa negritude à periculosidade, legitimando tratamentos mais violentos e humilhantes.

A naturalização dessa prática fica evidente em casos emblemáticos, como o do jornalista negro algemado durante cobertura policial ou de adolescentes negros algemados em delegacias por pequenos delitos, enquanto réus brancos acusados de crimes graves circulam sem restrições físicas. O próprio STF, ao analisar descumprimentos da Súmula 11, já reconheceu que o uso discriminatório de algemas configura violação ao princípio da igualdade e à dignidade humana.

A persistência dessa realidade demonstra que, mesmo com instrumentos jurídicos progressistas, a estrutura racista do sistema de justiça distorce sua aplicação. Para além da fiscalização do cumprimento da Súmula 11, é essencial combater o viés racial inconsciente em agentes policiais e judiciais, através de formação continuada, monitoramento de dados desagregados por raça e responsabilização institucional. Enquanto o uso de algemas continuar a ser um instrumento de criminalização da cor, a Súmula 11 permanecerá como mais um exemplo de como a letra da lei não basta para desmontar a máquina do racismo estrutural.

Por fim, podemos utilizar como exemplo a utilização de algemas no MC Poze, que foi preso no dia 29/05/2025, mesmo que não representasse algum perigo no momento, sendo uma clara violação ao que consta na referida Súmula.

O BRASIL NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Brasil recebeu diversas condenações da Corte Interamericana de Direitos Humanos em casos notórios, evidenciando o racismo estrutural como uma persistente afronta aos direitos humanos. Tais julgamentos demonstram a gravidade da discriminação racial no país, e expõem a dificuldade do governo em promover mudanças efetivas, mesmo após veredictos de cortes internacionais.

Um exemplo crucial é o caso "Favelas Nova Brasília vs. Brasil" (2017), onde a Corte determinou que o governo brasileiro violou direitos humanos durante ações policiais violentas em áreas densamente povoadas por pessoas negras no Rio de Janeiro. A decisão ressaltou que a atuação policial, focando em alvos com base na raça, era uma prática discriminatória, contrariando a Convenção Americana de Direitos Humanos. O Brasil foi instruído a implementar medidas reparatórias, como revisar os procedimentos policiais e formular políticas de segurança pública com foco na questão racial.

Outro caso importante é o "Gomes Lund e outros vs. Brasil" (2010), que, apesar de tratar da violação de direitos na ditadura militar, revelou o racismo institucional na perseguição de ativistas negros, como no massacre da "Guerrilha do Araguaia". A Corte frisou a ausência de investigações apropriadas sobre o papel do racismo nas violências perpetradas pelo governo.

Apesar destas condenações, o Brasil ainda negligencia a implementação das decisões, mantendo políticas de segurança pública que alimentam o preconceito racial e carecendo de formas eficazes de responsabilização. A falta de empenho em cumprir integralmente as sentenças da CIDH demonstra que, sem pressão internacional constante e mobilização interna, o governo brasileiro continua a perpetuar um ciclo de violência racial institucionalizada.

Estes casos reforçam a necessidade de mecanismos mais fortes de justiça de transição racial e a urgência de tratar o racismo não como um problema isolado, mas como um ponto crucial das violações de direitos humanos no país.

A FACE PRIVILEGIADA DO BRASIL

O sistema de justiça criminal brasileiro revela sua natureza paradoxal quando confrontamos o tratamento dado aos crimes de colarinho branco com a realidade da população carcerária. Enquanto jovens negros são algemados e expostos midiaticamente por delitos menores, executivos, políticos e grandes empresários acusados de crimes financeiros bilionários circulam livremente, beneficiando-se de um sistema projetado para sua proteção.

A arquitetura processual brasileira, com seus recursos protelatórios, foros privilegiados e habeas corpus preventivos, funciona como máquina de impunidade para as elites, contrastando com a velocidade e severidade aplicadas aos casos que envolvem a população periférica.

A Súmula Vinculante 11 do STF, que restringe o uso de algemas, é sistematicamente ignorada quando se trata de réus brancos e abastados, evidenciando como o aparato jurídico pode ser flexibilizado para proteger determinados corpos. Essa

dualidade penal espelha uma sociedade que naturaliza a associação entre negritude e criminalidade, enquanto absolve as violências econômicas das elites sob o mito da "competência" e "respeitabilidade".

A ausência de algemas em brancos poderosos não é mero detalhe processual, mas símbolo de uma justiça que, longe de ser cega, enxerga com perfeição a cor e a classe social daqueles que julga. Enquanto não enfrentarmos essa estrutura de privilégios como projeto político deliberado - e não como falha pontual do sistema - continuaremos reproduzindo uma justiça que criminaliza a pobreza e perdoa o roubo de colarinho branco, mantendo intactas as hierarquias raciais e econômicas que definem o Brasil.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstra que a igualdade formal, embora fundamental como princípio jurídico, revela-se insuficiente para desmontar as estruturas de opressão que perpetuam as desigualdades no Brasil.

O contraste entre a criminalização da pobreza negra e a leniência com os crimes de colarinho branco, a seletividade no uso de algemas, e a morosidade na responsabilização do racismo institucional comprovam que a neutralidade do direito mascara uma profunda assimetria no acesso à justiça.

A igualdade material exige mais que textos legais - demanda a transformação radical das práticas institucionais, do orçamento público, e da cultura jurídica. Passa necessariamente pelo reconhecimento de que o racismo não é um desvio de percurso, mas o próprio alicerce sobre o qual se ergueu a sociedade brasileira.

Implementar políticas afirmativas robustas, desencarcerar em massa, reestruturar as polícias, e garantir representatividade negra nos espaços de poder não são medidas compensatórias, mas etapas indispensáveis para um projeto de nação verdadeiramente democrático. Enquanto a cor da pele e o CEP continuarem a determinar quem é tratado como cidadão e quem é visto como ameaça, a justiça seguirá sendo um privilégio, não um direito.

O desafio que se coloca é fazer da igualdade material não uma promessa constitucional adiada, mas um compromisso ético inegociável - único caminho possível para reparar séculos de violência racial e construir uma sociedade onde a dignidade, de fato, seja para todos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. DECRETO Nº 678, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 09 de dezembro de 1992. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: maio 2025.

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

BRASIL. DECRETO Nº 592, DE 6 DE JULHO DE 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 07 de julho de 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

BRASIL. LEI Nº 7.716, DE 5 DE JANEIRO DE 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm.

Poderes Pretos. MIDIANINJA, 2025. MC Poze do Rodo: Como o uso de algemas durante prisão preventiva abre espaço para discussão sobre racismo estrutural. Disponível em: <https://midianinja.org/mc-poze-do-rodo-como-o-uso-de-algemas-durante-prisao-preventiva-abre-espaco-para-discussao-sobre-racismo-estrutural/>. Acesso em: maio 2025.

Renato Ribeiro. AGÊNCIA BRASIL, 2025. Estudo: 70% da população carcerária no Brasil é negra. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2024-07/estudo-70-da-populacao-carceraria-no-brasil-e-negra>. Acesso em: maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1220>. Acesso em: maio 2025

O NOVO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO – CONSIDERAÇÕES SOBRE O MUNICÍPIO DE FORTALEZA DE 2005 A 2009⁵

*THE NEW ROLE OF THE COURTS OF ACCOUNTS IN JUDGING GOVERNMENT
ACCOUNTS – CONSIDERATIONS ON THE MUNICIPALITY OF FORTALEZA FROM
2005 TO 2009*

Antonio Araújo da Silva⁶

SUMÁRIO:

1 - Introdução; 2 - O princípio da prestação de contas na Constituição de 1988 e na LRF; 2.1 – As contas anuais do chefe do executivo municipal e a figura do recurso; 2.2 – As contas de gestão e de convênio; 3 – Responsável pela gestão fiscal; 3.1 – A atividade jurisdicional dos Tribunais de Contas; 4 – Análise da prestação de contas de governo do Município de Fortaleza de 2005 a 2009; 5 – Conclusão - Referências

RESUMO

Trata o presente artigo sobre o novo papel dos Tribunais de Contas no julgamento das Contas de Governo, mais especificamente do município de Fortaleza, do Estado do Ceará, no período de 2005 a 2009. De início, trata-se do parecer prévio emitido pelos tribunais de contas nas referidas contas. Logo a seguir, comenta-se sobre o princípio da prestação de contas na Constituição cidadã e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em seguida, aborda-se os diversos tipos de contas e o responsável pela gestão fiscal. No tópico 4, faz-se análise da prestação de contas de governo do município de Fortaleza, no período citado. No último tópico, apresenta-se o resultado do presente estudo.

Palavras chaves: Tribunais de Contas, Contas de Governo, Parecer Prévio e Município de Fortaleza.

ABSTRACT

This article deals with the new role of the Courts of Accounts in the judgment of Government Accounts, more specifically in the municipality of Fortaleza, in the State of Ceará, in the period from 2005 to 2009. Initially, it deals with the prior opinion issued by the courts of accounts in said accounts. Soon after, comments are made on the principle of accountability

⁵ [Artigo de autoria exclusiva do autor](#)

⁶ Auditor Federal de Controle Externo (aposentado).

in the citizen's Constitution and in the Fiscal Responsibility Law. Next, the various types of accounts and the person responsible for tax management are discussed. In topic 4, an analysis is made of the rendering of accounts by the government of the municipality of Fortaleza, in the mentioned period. In the last topic, the result of the present study is presented.

INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas desempenham atribuição constitucional de apreciar e emitir Parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Chefe do Poder Executivo deve prestar anualmente às Casas Legislativas.

A emissão do referido Parecer prévio pelos tribunais de contas constitui etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública, pois subsidia o Poder Legislativo com os elementos técnicos de que necessita para emitir o seu julgamento acerca das contas do gestor.

No âmbito federal, o TCU emite Parecer prévio apenas sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República, pois as Contas atinentes aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, ao contrário, em vez de serem objeto de pareceres prévios individuais, são efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir Medida Cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 2.238-5/DF.

Integram tais contas, prestadas pelo Presidente da República, os Balanços Gerais do Ente (União, Estados e Municípios), o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução orçamentária e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação.

Nesse sentido, o Parecer prévio deverá ser acompanhado de Relatório contendo informações sobre o desempenho dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, bem como sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária do ente federal, Estadual ou Municipal no desenvolvimento econômico e social do País.

Na esfera federal, o Tribunal de Contas da União – TCU emitiu, pela 75ª vez, em Sessão de 9 de junho de 2010, dentro do prazo constitucional, o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, com ressalvas em 15 itens e em observância aos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública, foram formuladas recomendações a diversos órgãos e entidades.

Por outro lado, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE ainda não emitiu parecer prévio sobre as Contas do Município de Fortaleza, dos exercícios de 2006, 2008 e 2009.

É sobre o importante instituto do parecer prévio emitido pelos Tribunais de contas que se pautará a abordagem do presente estudo, mormente quanto ao município de Fortaleza, no período de 2005 a 2009.

O objetivo deste trabalho é produzir um estudo sobre a regulamentação legal efetuada sobre o tema, com intenção de trazer à baila alguns aspectos relativos à emissão de parecer prévio nas contas de governo pelos tribunais de contas.

O estudo está ancorado em pesquisas bibliográficas e documentais sobre o assunto, tendo sido os dados do parecer prévio de Fortaleza extraídos do portal do TCM/CE na internet, www.tcm.ce.gov.br.

1 O PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E NA LRF

O parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal estabelece que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Ressalta Furtado (2007) que o texto da Constituição Federal se refere à administração de recursos da União, mas o modelo é extensivo aos demais entes da Federação (CF, art. 75, *caput*), razão pela qual as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios reproduzem o texto acima apresentado.

Quanto à fiscalização dos municípios, reza o art. 31 da CF, *verbis*:

Art. 31. *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.*

§ 1º *O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

§ 2º *O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*

§ 3º *As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.*

§ 4º *É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.*

Estabeleceu o constituinte original que a violação do princípio constitucional da prestação de contas poderá acarretar a intervenção estadual no município a teor da redação do art. 35, II, no caso em que não forem prestadas contas devidas, na forma da lei.

Sobre o dever de prestar contas anuais, diz o artigo 84, XXIV, da Constituição Federal que compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao

Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; por simetria, tal obrigação estende-se aos Governadores de Estado e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais.

Desse modo, no âmbito municipal, o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do Prefeito.

A Seção V da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), nos artigos 56 aos 58, trata da prestação de contas dos entes governamentais. No essencial, o *caput*, do artigo 56, prevê a sistemática da prestação de contas e a obrigatoriedade do parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas.

No pertinente, será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de 60 dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais (art. 57).

No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de 180 dias.

Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão pendentes de parecer prévio.

Na esfera federal, a Lei nº 11.768/2008, no art. 99, estabelece que as contas de que trata o art. 56 da LRF deverão ser encaminhadas ao Congresso Nacional dentro do prazo de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, o que vem ao encontro do teor do inciso XXIV do artigo 84 da CF.

Cabe frisar que a sessão legislativa no Congresso Nacional começa no dia 2 de fevereiro de cada ano, nos termos do *caput* do art. 57 da Carta Magna vigente.

Em síntese, todo aquele que recebe, arrecada dinheiro público deve prestar contas, afinal se o patrimônio é público, a gestão desse patrimônio merece ser controlada por órgãos diversos.

1.1 – As contas anuais do chefe do executivo municipal e a figura do recurso

No tocante ao Estado do Ceará, a Constituição Estadual: arts. 76, incisos I e II e 78 incisos I e II, a Lei nº 12.160/93 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - LO/TCM, arts. 1º e incisos, 115 e 122, art. 5º e incisos da Resolução nº 08/1998 (Regimento Interno do TCM/CE), fixam as regras das Contas de Governo.

De acordo com as regras constitucionais em vigor, as Contas de Governo, (aquelas Prestações de Contas da responsabilidade dos Chefes de Poder Executivo) deverão ser apreciadas pelos Tribunais de Contas, através de emissão de PARECER PRÉVIO, e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo.

Quanto à análise das Contas de Governo o Regimento Interno do TCM, em seu artigo 118, assim preceitua, *verbis*:

Art. 118 – As contas consistirão do balanço geral do município e do relatório de controle interno do Chefe do Executivo Municipal sobre a execução do orçamento e demais matéria.

§ 1º - O balanço geral abrangerá os registros de todos os órgãos e unidades orçamentárias, inclusive os da câmara municipal, fundos especiais e demais entidades da administração indireta inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo município.

§ 2º - A documentação das Contas de Governo do município será estabelecida e disciplinada através de Instrução Normativa.

Na esteira do regramento federal, a Constituição Estadual, em seu art. 42, §2º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 13 de dezembro de 2001 – D. O. de 26/12/2001, afirma que o parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, a qual, no prazo máximo de dez dias após o julgamento, comunicará o resultado ao TCM.

Em linhas gerais, sintetiza o art. 6º da LOTCM que a emissão do parecer prévio ocorrerá no prazo de doze meses a contar do seu recebimento, com a consequência prevista no § 2º do art. 31 da Constituição Federal.

Após a informação inicial sobre contas apresentadas, é assegurado ao Prefeito Municipal o prazo de 15 (quinze) dias para oferecimento de justificativa.

Na sessão que apreciar as contas, é facultado ao Prefeito Municipal, ou Procurador devidamente habilitado, promover a sustentação oral de sua justificativa, desde que o requeira ao Presidente até o início dos trabalhos.

Do Parecer Prévio não caberá recurso.

Saliente-se que a Instrução Normativa nº 01/2003, do TCM, dispõe sobre a Prestação de Contas de Governo e dá outras providências.

Em que pese não caber recurso do ato de emissão de parecer prévio por parte do TCM/CE, na mesma linha adotada na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92), no Estado de Santa Catarina, aqui usado como contraponto no presente estudo, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LO/TCSC) daquele estado prevê a adoção como recurso, na apreciação de contas municipais, do Pedido de Reapreciação em substituição ao Pedido de Reexame para não confundir essa figura com o Recurso de Reexame de decisões prolatadas em processos de atos e contratos, interposto por responsável ou interessado e por iniciativa de qualquer Conselheiro, contra decisão do Tribunal em qualquer processo (art. 55).

Neste caso, a deliberação em Pedido de Reapreciação formulado pela Câmara de Vereadores constitui a última e definitiva manifestação do Tribunal sobre a prestação de contas anual do Município (Art. 56 da LO/TCSC).

É controverso o instituto do recurso em face da emissão de parecer prévio por parte dos tribunais de contas. Gambogi (2002), a propósito, ao tratar desse assunto sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, afirmou “de minha parte, *data maxima venia*, penso que o entendimento esposado pela Corte de Contas contraria a lógica inculpada nos textos normativos que regem a matéria”.

Adiante arremata o citado autor:

Ademais, é de se lembrar que nos termos do parecer prévio sempre estará estampado um juízo sobre a honra e a dignidade do prestador. Ora, um parecer recomendando à Câmara Municipal a rejeição das contas do prefeito, emitido pela mais alta Corte de Contas do Estado, é um instrumento que contém, em si mesmo, um fortíssimo conteúdo moral e jurídico. Não à toa as correntes adversárias de um homem público, ao recortarem do Diário Oficial uma decisão desfavorável ao prestador, fazem dela milhares de cópias e as espalham pela cidade. Sabem os adversários que naquele pequeno recorte do Diário Oficial está uma ferina, senão mortal, arma política. Todos os Conselheiros que passaram pela vida pública sabem que tal fato acontece. Não enxergá-lo é tentar esconder o sol com a peneira. É negar o óbvio, o evidente, o que não exige demonstração.

No mesmo sentido, é a síntese de Mileski (2002), ao comentar as consequências da responsabilidade fiscal:

Dessa forma, tratando-se de um controle de acompanhamento, e tendo em conta a natureza jurídica do parecer prévio, pode-se dizer que o parecer prévio conclusivo sobre as contas de gestão fiscal emitido pelo Tribunal de Contas não encerra uma decisão propriamente dita, tendo em vista o seu caráter meramente constatativo de cumprimento das normas legais, sem aplicar qualquer espécie de sanção. Por isso, nem mesmo a aplicação da multa prevista na Lei nº 10.028/2000 deve ser analisada no parecer prévio conclusivo, na medida em que, envolvendo penalidade que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, deve ser processada e julgada pelo Tribunal de Contas em procedimento próprio, onde seja assegurado ao agente público o mais amplo direito de defesa.

Adicione-se que no processo de julgamento político feito pelo Parlamento, é necessária a observância ao princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

1.2 – As contas de gestão e de convênio

Diferentemente das Contas de Governo, as Contas de Gestão provém do comando do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios (CF, art. 75, *caput*).

Sobre as contas de gestão, assim se manifestou Furtado (2007):

As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes, e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria Administração ou pelo Tribunal de Contas.

Mencionadas contas serão julgadas pelos Tribunais de Contas. E conforme a Lei Orgânica do TCU podem ser:

a) *regulares*, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

b) *regulares com ressalva*, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário;

c) *irregulares*, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: I) omissão no dever de prestar contas; II) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; III) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; IV) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito. Nesse caso, ocorrerá o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o conseqüente arquivamento do processo. Dentro do prazo de cinco anos contados da publicação da decisão terminativa, poderá haver, à vista de novos elementos, o desarquivamento do processo e a conclusão da respectiva tomada ou prestação de contas. Transcorrido esse prazo sem que tenham surgidos novos

elementos, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.

Registre-se que o julgamento das contas, por parte dos Tribunais de Contas, prestadas ou tomadas, dos ordenadores de despesa é essencialmente técnico e obedece a parâmetros de ordem técnico-jurídica, isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais, são promovidos com o concurso do Ministério Público Especial (CF, art. 130) e tem, substancialmente, o objetivo de efetivar a reparação de dano ao patrimônio público, por meio da imputação de débito ao responsável, consubstanciado em acórdão, que terá força de título executivo (CF, art. 71, § 3º), consoante Brito (2002).

E como ficam as contas de convênios celebrados entre os entes da federação?

De acordo com a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, convênio é acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Mencionada portaria é a norma federal vigente que regulamenta os convênios, a qual sucedeu a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional, essa última ainda em vigor para os convênios assinados sob a sua égide.

Consoante o regramento do art. 56 da citada portaria, o órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio ou contrato ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior à do encerramento da vigência. E neste caso, a prestação de contas do convênio deve ser encaminhada ao concedente, a quem cabe examinar a regularidade da mesma (art. 59).

Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no caput, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, na forma da lei.

Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contratado não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

A Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO 2010), define SICONV como Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (art. 102, XII).

Mencionado dispositivo legal aduz que os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo (Art. 19).

Em suma, tais contas de convênio não serão encaminhadas isoladamente para o Tribunal, mas repercutirão nas contas globais originárias do órgão/entidade repassador submetidas à fiscalização e julgamento da Casa de Contas federal. Na hipótese de omissão no dever de prestar contas, ou irregularidades na gestão do convênio - esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo interno para resolver o problema -, será instaurada, diretamente ou através do conveniente, a respectiva tomada de contas especial, que será remetida para julgamento do Tribunal de Contas da União. Como se depreende, em qualquer hipótese, a Corte de Contas federal não processará, como prestação de contas, a que foi remetida pelo Município ao órgão/entidade repassador.

Da mesma forma, tal procedimento se sucede no âmbito dos convênios firmados entre Estados e Municípios.

E nos convênios e contratos de repasse celebrados com entes, órgãos ou entidades públicas, as exigências para celebração serão atendidas por meio de consulta ao Cadastro Único de Convênio - CAUC, observadas as normas específicas que o disciplinam.

A consulta da situação dos municípios, quanto ao CAUC, está disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (www.tesouro.gov.br).

Enfim, quanto aos convênios, conclui-se que, diferentemente das Contas de Governo e de Gestão, incumbe ao órgão ou entidade concedente ou contratante decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos e, se extinto, ao seu sucessor.

2 RESPONSÁVEL PELA GESTÃO FISCAL

A Lei Complementar nº 101/2000 introduziu uma regulamentação inovadora sobre a conduta gerencial nas finanças públicas, trazendo novos conceitos e procedimentos fiscais que, via de consequência, produzem modificações na rotina administrativo-financeira do Estado.

É necessária uma perfeita identificação do responsável pela gestão fiscal, porque dessa gerência resultam sérias e contundentes consequências legais, inclusive de natureza penal.

A LRF, no tocante à apuração de responsabilidades, visando ao acompanhamento da gestão fiscal para averiguação do cumprimento dos limites, metas e procedimentos, determinou para os gestores fiscais a obrigatoriedade de elaboração de relatórios quadrimestrais durante a execução orçamentária e de prestação de contas ao final do exercício financeiro.

Nessa toada, consoante as responsabilidades específicas determinadas para os titulares de Poder, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, constata-se que a responsabilidade pela gestão fiscal ficou concentrada na pessoa do dirigente máximo daqueles Poderes e órgãos, sem possibilitar a delegação de poderes a subordinados, nem a conseqüente transferência de responsabilidade.

Com efeito, sobre o tema, aduz com propriedade Mileski (2002):

Com esta providência legal, é evitada a pulverização da responsabilidade que, lamentavelmente, não raro, tem se transformado em fator de irresponsabilidade. Quando a responsabilidade gestora é muito fracionada, a responsabilização fica diluída, proporcionando a isenção de responsabilidade.

Desse modo, o responsável pela gestão fiscal fica obrigado a prestar contas do gerenciamento fiscal efetuado, com a Lei de Responsabilidade Fiscal estipulando como instrumento próprio para esse ato (art. 56) o processo que denomina de prestação de contas, devendo o mesmo evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias (art. 58), que, somados aos elementos obtidos pelo sistema de fiscalização, serão apreciados, mediante parecer prévio conclusivo sobre o cumprimento ou não da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias a contar do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas Constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais (arts. 56 e 57).

A Instrução Normativa nº 01/2003, de 22 de dezembro de 2003, do TCM/CE, que regula a apresentação das Contas de Governo, assinala em seu art. 1º que as contas de governo serão prestadas anualmente pelo prefeito, com relação a todos os poderes, órgãos, entidades e fundos da administração municipal, com a mesma abrangência da Lei Orçamentária Anual (LOA) a que se refere o art. 165, §5º, da Constituição Federal de 1988.

Logo a seguir, em seu art. 3º, deixa claro que prestação de contas de governo do município deverá ser entregue pelo Prefeito à Câmara Municipal até 31 de janeiro do ano subseqüente, que a encaminhará ao Tribunal de Contas dos Municípios até o dia 10 de abril do mesmo ano.

Na mesma linha, segue a Decisão Normativa nº TC-06/08 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que estabelece critério para emissão de parecer prévio e julgamento de Contas, ao assegurar que a partir de 2009, além de emitir o parecer prévio pela aprovação ou rejeição das contas prestadas pelos prefeitos das 293 cidades catarinenses, o Tribunal de Contas de Santa Catarina irá julgar os atos de gestão dos chefes dos executivos municipais, podendo considerá-los regulares ou irregulares.

Assim, a análise dos balanços anuais dos municípios pelo TCE daquele Estado vai gerar dois processos distintos: um tratará da prestação de contas do prefeito (PCP), para fins de emissão do parecer prévio, que dá sustentação ao julgamento das contas anuais pela câmara de vereadores e o outro de prestação de contas do administrador

(PCA), que vai analisar os atos de gestão do prefeito como ordenador de despesa, sob o ponto de vista orçamentário, patrimonial, financeiro e fiscal do exercício.

Em síntese, no âmbito da Prefeitura Municipal de Fortaleza, a responsabilização pelas Contas de Governo será atribuída à prefeita Luizianne de Oliveira Lins, no período ora estudado de 2005 a 2009.

2.1 – A atividade jurisdicional dos Tribunais de Contas

O Tribunal de Contas da União - TCU, criado em 1890 por iniciativa de Rui Barbosa, na época Ministro da Fazenda, norteia-se, desde então, pelos princípios da ética, da efetividade, da independência, da justiça e do profissionalismo, e pela fiscalização, julgamento e vigilância da coisa pública. A Constituição de 1891, a primeira republicana, institucionalizou definitivamente o TCU. A partir de então, as competências do Tribunal têm sido estabelecidas no texto constitucional. Esse privilégio, se por um lado o distingue de forma singular, por outro, aumenta a sua responsabilidade e compromisso com a sociedade.

A atual Constituição estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Estabelece, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual incumbe uma série de competências exclusivas.

Segundo Relatório Anual de Atividades do TCU de 2009:

A sociedade, por sua vez, clama por moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bem como por melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo em relação ao Estado, passando a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Nesse aspecto, o Tribunal assume papel fundamental na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude, do desvio, da corrupção e do desperdício e contribui, assim, para a transparência e melhoria do desempenho da administração pública e da alocação de recursos federais.

Leis diversas têm ampliado o rol de atribuições do TCU, a exemplo das seguintes: Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93); Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/1997); Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – Cide (Lei nº 10.866/2004); edições anuais

da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária; Lei de Parceria Público- Privada (Lei nº 11.079/2004); e Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005).

Além disso, o Congresso Nacional edita decretos legislativos com demandas para realização de fiscalização em obras custeadas com recursos públicos federais, com determinação expressa de acompanhamento físico e financeiro, por parte do TCU, da execução de contratos referentes a obras que constam do orçamento da União.

O TCU tem jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, a qual abrange, entre outros: toda pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie bens e valores públicos federais; aqueles que causarem perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário; e responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumento congênere.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 71 a 74 e 161, conferiu ao TCU as inúmeras competências privativas.

Entre as funções do TCU, destaca-se a apreciação das Contas do Governo da República, encaminhada para julgamento ao Congresso Nacional. Nesse exame, o papel do Tribunal vai além da mera verificação da conformidade formal dos balanços apresentados, da execução orçamentária, da situação patrimonial e das questões contábeis. O TCU elabora verdadeiro instrumento voltado ao aperfeiçoamento da Administração Pública, cuja análise e conhecimento são essenciais ao exercício da gestão pública.

No que concerne à organização das competências, os Tribunais de Contas – TC's no Brasil seguem o modelo federativo de forma parcial. Existem, no total, 34 TC's no país.

O TCU tem a atribuição de fiscalizar os recursos arrecadados pela união, incluindo sua aplicação na administração pública direta e indireta, e os repasses de recursos a estados, municípios e entidades não governamentais.

Os 27 tribunais de contas estaduais (TCE's), por sua vez, são incumbidos da fiscalização e da aplicação dos recursos estaduais. A fiscalização dos recursos dos municípios também está a cargo dos TCE's, sendo que os estados do Ceará, da Bahia, do Pará e de Goiás criaram, no âmbito estadual, tribunais de contas dos municípios (TCM's). Somente dois municípios brasileiros (Rio de Janeiro e São Paulo) tem TC's próprios, escolhidos e financiados no âmbito municipal. Todos os outros municípios estão sujeitos ao controle dos TCE's ou TCM's no âmbito municipal. O município de Fortaleza, assim, está sujeito ao crivo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE.

Na lição de Speck (2008), os tribunais de contas são instituições semi-autônomas, compostas por um corpo técnico concursado e dirigido por em colegiado (nove ministros, no caso do TCU, sete conselheiros nos TCE's/TCM's e cinco conselheiros nos TC's municipais).

Esse colegiado dirige os trabalhos de cada TC de forma autônoma, incluindo a eleição do seu presidente, a elaboração do orçamento, a programação da fiscalização e a tomada de decisões conclusivas sobre as fiscalizações.

Um ponto a ser aqui registrado é que o Supremo Tribunal Federal há muito tempo registra firme jurisprudência no sentido de que o julgamento das contas de responsáveis

por haveres públicos é de competência exclusiva das Cortes de Contas, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS nº 6.960/1959), ou manifesta ilegalidade (MS nº 7.280/1960).

Furtado (2007) registra que nesses casos, o Poder Judiciário pode declarar a nulidade das decisões das Cortes de Contas, cabendo aos Tribunais de Contas refazerem os julgamentos.

O certo é que os processos de contas que tramitam nos Tribunais de Contas obedecem aos trâmites e princípios próprios da atividade jurisdicional - tais como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com prazos para contestações, recursos, etc. - e são julgados sob critérios objetivos, com aplicação da técnica jurídica, submetendo-se condutas de pessoas à incidência das normas jurídicas, aplicando-se a lei mediante a subsunção de casos concretos aos tipos legais. Tais julgamentos são irretratáveis, definitivos, tanto no âmbito administrativo quanto no judiciário, salvo vício de procedimento ou manifesta ilegalidade, produzindo, portanto, coisa julgada.

Nesse período pré-eleitoral, registre-se a divulgação por parte dos Tribunais de Contas da lista de gestores com contas julgadas irregulares. A declaração de inelegibilidade desses gestores é competência exclusiva da Justiça Eleitoral. E segundo a lei das inelegibilidades, tornam-se inelegíveis os agentes públicos que apresentarem em suas contas irregularidades consideradas impropriedades administrativas.

Sobre o tema, ao fazer um paralelo entre a Lei do Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2009) e a LRF, o presidente do TCU, Ubiratan Aguiar, considera a Lei do Ficha Limpa tão importante para a administração pública quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ele ressaltou que a lei de inelegibilidade tornará mais rígidos os princípios éticos presentes na administração, conforme matéria veiculada no Jornal o Povo, de 23 de junho de 2010, caderno de política.

Saliente-se que a Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI), com apoio do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), lançou, em julho de 2010, o sítio eletrônico “Ficha Limpa – A Lei que o Brasil faz Pegar” - um instrumento de controle social da Lei Ficha Limpa e uma ação de valorização do voto (www.fichalimpa.org.br).

Trata-se de um instrumento suprapartidário da sociedade civil, que busca estimular o exercício da cidadania e do controle social. O sítio Ficha Limpa apresenta um cadastro voluntário e positivo de candidatos que atendem à Lei Ficha Limpa e se comprometem com a transparência de sua campanha eleitoral. Trata-se de uma referência de candidatos que, além de se posicionarem de acordo com a lei, mostram compromisso com a transparência através da prestação de contas semanal de sua campanha eleitoral, informando a origem dos recursos obtidos e os gastos.

Enfim, o que a população espera é que os Tribunais de Contas, em nome das Casas Legislativas, fiscalize os serviços públicos. O atual regime de controle externo vem contribuindo para o aumento da *accountability* governamental e para a melhoria na prestação de serviços públicos, em benefício de toda a sociedade brasileira.

A propósito, a atuação do Tribunal de Contas da União gera expressivos benefícios financeiros ao erário, mensuráveis e não mensuráveis. No ano de 2009, os benefícios diretos ao Tesouro Nacional e aos cidadãos, decorrentes da atuação do TCU, superaram R\$ 23 bilhões. Isso significa que para cada real investido no Tribunal o País

economizou R\$ 18,4. Isto sem contar a atuação prévia do TCU, por meio da adoção de medidas cautelares, com o objetivo de evitar grave lesão ao erário, ou a direito alheio, que envolveu a cifra de R\$ 1 bilhão. Isso demonstra os méritos dessa visão proativa adotada pelo Tribunal em relação à despesa pública, no intuito de evitar a concretização de danos ao erário (Relatório Anual de Atividades de 2009).

Desse modo, espera-se que o controle exerça um papel pró-ativo, para consolidar a democracia por intermédio da maior transparência; para solidificar as instituições do Estado, por meio do aumento da eficiência; e para melhorar as intervenções estatais, tornando a excelência e a efetividade uma marca da administração pública brasileira.

3 ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA DE 2005 A 2009

A pesquisa foi realizada com base nos dados constantes nos processos de Contas de Governo do Município de Fortaleza, disponíveis no sítio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE (www.tcm.ce.gov.br), alusivo ao período de 2005 a 2009, a seguir enumerados:

- Processo nº 9981/06, exercício de 2005, Parecer Prévio Inicial nº 123/2009, de 27/08/2009;
- Processo nº 10494/07, exercício de 2006, ainda sem Parecer Prévio;
- Processo nº 6888/08, exercício de 2007, Parecer Prévio Inicial nº 36/2010, de 29/04/2010;
- Processo nº 8106/09, exercício de 2008, ainda sem Parecer Prévio; e
- Processo nº 7839/10, exercício de 2009, ainda sem Parecer Prévio.

A seguir, examinam-se as principais falhas das Contas de Gestão acima, extraídas das últimas instruções dos citados processos.

✓ Contas de 2005

No que pertine às Contas de 2005, o representante do Ministério Público junto ao TCM-CE emitiu parecer pela emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas, na forma do art.1.º, inc. I, e art. 6.º, ambos da Lei Estadual 12.160/93, considerando a existência das falhas contidas nos contas, em especial pela não aplicação do percentual mínimo em educação, pelo cancelamento de restos a pagar processados e pela não comprovação integral do saldo financeiro no final do exercício (Parecer nº 3909/09 mantido pelo Parecer nº 7208/2009).

Em relação às falhas elencadas acima, a última instrução levada a cabo pela 1ª. Inspeção Técnica, na Informação Complementar nº 10645/2009, entendeu como sanadas as omissões quanto aos extratos bancários, mantendo-se, no entanto, as ressalvas quanto

ao cancelamento de restos a pagar processados e a não aplicação do percentual mínimo em educação.

Sobre o último item acima, deixou registrado que:

Por todo o exposto, esta Inspetoria persiste no entendimento já reiteradamente evidenciado quanto a não aplicação do percentual mínimo em Educação no exercício de 2005, com base na fundamentação já relatada, no entanto, submete referidas considerações ao Exmo. Relator do processo para fins de apreciação.

✓ Contas de 2006

No tocante às Contas de 2006, o Aditivo ao Parecer nº 108-2010, do MP de Contas – TCM-CE, consigna que houve o saneamento da grave questão anteriormente acusada, a saber: as omissões de repasses das consignações destinadas ao Instituto de Previdência do Município – IPM, e finalmente propõe:

Assim, considerando os saneamentos acima referidos, quanto às consignações à previdência municipal (IPM) e oficial (INSS), cabe a modificação do parecer originário (fls. 4603/4609), para sugerir, agora, a APROVAÇÃO das presentes Contas de Governo, posto que dirimidas as questões mais graves, ensejadoras da sugestão de desaprovação anterior. Grifo do original.

Registre-se o teor conclusivo da informação Complementar nº 4005/2010, da 1ª. Inspetoria Técnica, de 22 de abril de 2010, ao afirmar:

Outrossim, deve-se reiterar a caracterização da desorganização administrativa e descontrole financeiro, evidenciados pela realização de vários Termos de Confissão de Dívida e Acordos feitos e refeitos ao longo dos exercícios de 2005/2006/2007/2008, sem que a Administração da Sra. Prefeita efetivamente os cumprisse, causando prejuízo aos cofres públicos do Município e também do IPM.

Como dito anteriormente, não consta ainda no sítio do TCM/CE o parecer prévio das Contas de Gestão de 2006 (posição de 9/6/2010).

✓ Contas de 2007

Quanto às Contas de 2007, por meio de Relator Designado, em substituição ao Relator Originário, foi emitido o Parecer Prévio nº 36/2010, favorável à aprovação das referidas Contas.

Informe-se, por oportuno, que o representante do MP de Contas – TCM/CE, por meio do PARECER n.º 2428/2010 (Aditivo ao Parecer n.º 9469/2009), de 19 de abril de 2010, deixou consignado que:

Ex positis, e por tudo que dos autos consta, este Representante do Ministério Público de Contas, junto a esta Colenda Corte, emite o presente parecer aditivo no sentido de que seja mantido o **NÃO CONHECIMENTO das peças de defesa não requisitadas** (fls. 4791/4797, 4805/4852, 4883, 4898/4932 e 4933/5522) **pelo I. Relator, determinando-se seus desentranhamentos**, bem como de seus anexos e das conseqüentes informações técnicas. Outrossim, quanto à única peça que resultou de diligência determinada pela D. Relatoria (fls. 5940/6591), somos pelo **conhecimento e, no mérito, pela inexistência de qualquer saneamento**, conforme análise técnica, cabendo unicamente ressaltar, agora a demonstração de **inexistência de crime de apropriação indébita previdenciária**, possibilidade referida no parecer ministerial originário. Grifos do original.

Inobstante, o parecer acima foi modificado, consoante Relatório de julgamento das citadas contas, por meio de entendimento esposado pela ilustre Procuradora Geral de Contas, Dra. Leilyanne Brandão Feitosa — ao retificar na Sessão do Pleno o último parecer do Ministério Público de Contas, opinando, desta feita, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas em tablado.

No caso, a procuradora entendeu que a responsável adotou todas as providências legais que estavam à disposição do Chefe do Poder Executivo, agindo de modo a sanar em 2009 o repasse a maior do duodécimo realizado em 2007, afastando qualquer hipótese de desídia perante o fato apurado pelo TCM.

As principais falhas evidenciadas constam do subitem 6.6 do citado Relatório, atinente ao Anexo XIV, as quais não foram sanadas na fase complementar, conforme fls. 4.714/4.715 dos autos, *verbis*:

- o saldo da conta "Bancos" restou prejudicado em face do exposto no item 6.4, deste Parecer Prévio — Balanço Financeiro.
- não foi possível atestar a veracidade do saldo da conta "Restos a Pagar", em razão das distorções verificadas nos restos a pagar cancelados/prescritos e pagos, em confronto com as respectivas relações, conforme comentado às fls. 3.362/3.363 e 4.704/4.705.
- os saldos representativos da dívida junto ao INSS, IPM e valores a serem compensados junto à Seguridade Social não estão devidamente identificados, concluindo-se, portanto, pela irregularidade do Balanço sob exame, bem como, pela falta de transparência e evidenciação do resultado da gestão pública.
- não foi comprovada a composição das contas "Diversos Devedores", "Outros Créditos", "Dep. Diversas Origens" e "Provisão Devedores Duvidosos".

Ressaltou a Inspeção competente que não foram informadas e tampouco comprovadas as medidas adotadas pela Administração no intuito de recuperar os créditos alusivos às contas "Diversos Devedores" e "Outros Créditos", visto que representam direitos do município junto a terceiros.

Diante disso, concluiu aquele Órgão Técnico que foram descumpridos os princípios da evidência e oportunidade, de tal forma que esse Balanço não reflete o patrimônio da Entidade.

Em memorial efetuado pela Prefeita de Fortaleza, disponível na internet, no sítio do TCM-CE, os pontos relevantes ao exame das Contas em exame foram resumidos em três tópicos: cancelamentos de restos a pagar (R\$ 6.858.110,92), repasse ao poder legislativo superior ao limite máximo de 5% e do INSS e IPM – Prevfor.

Nas considerações finais do citado memorial, por meio de advogado constituído, ressalta que a prestação de contas em tablado apresenta indicadores positivos, dentre os quais se destacam, *verbis*:

1. Os créditos adicionais foram abertos em conformidade com a autorização concedida pelo Poder Legislativo;
2. As despesas com pessoal observaram o limite legal da LRF, tendo atingido o percentual de 43,89%;
3. As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino atingiram o percentual de 27,54% da receita resultante de impostos e transferências;
4. As despesas com ações e serviços públicos de saúde atingiram o percentual de 27,41% da receita resultante de impostos e transferências.

E ao final do memorial salienta o advogado que as Contas de Governo do Município de Fortaleza, exercício financeiro de 2007, apresentaram excelentes índices que recomendam a emissão de Parecer Prévio favorável à sua aprovação.

✓ Contas de 2008

No respeitante às Contas de 2008 (processo nº 8106/09), cumpre registrar a ausência de parecer prévio.

No sítio do TCM-CE, em relação ao citado processo, de Relatoria do Conselheiro Marcelo Feitosa, consta que a 1ª Inspeção daquele Tribunal teria produzido a Informação Inicial nº 6328/2010, em 17/06/2010, no *link* sobre conteúdo digital, todavia tal mídia ainda não está disponível, conforme consulta efetuada em 26 de junho de 2010.

✓ Contas de 2009

Quanto às Contas de 2009 (Processo nº 7839/10), de Relatoria do Conselheiro Francisco Aguiar, também não há emissão de Parecer Prévio. No sítio daquela Corte de Contas verifica-se que o citado processo encontra-se em análise inicial.

Em síntese, o quadro a seguir apresenta um resumo do resultado conclusivo sobre o julgamento das Contas de Governo do Município de Fortaleza, no período de 2005 a 2009, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Ano	Processo	Parecer prévio nº	MP Contas	Resultado
2005	9981/06	123/2009	Pela desaprovação	Favorável à aprovação
2006	10494/07	3490/2010	Favorável à aprovação	Sem julgamento
2007	6888/08	36/2010	Favorável à aprovação	Favorável à aprovação
2008	8106/09	Sem parecer	Sem parecer	Sem julgamento
2009	7839/10	Sem parecer	Sem parecer	Sem julgamento

Quadro 1 – Resultado do julgamento do TCM/CE das Contas de Governo do Município de Fortaleza, no período de 2005 a 2009.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, com base nos dados do TCM/CE.

Da análise dos dados acima, verifica-se, de início, a excessiva demora de julgamento, por parte do TCM/CE, das Contas de Governo do Município de Fortaleza, no período de 2005 a 2009. As Contas de 2006, 2008 e 2009 ainda não foram julgadas.

Por outro lado, no âmbito federal, o egrégio Tribunal de Contas da União julgou, em Sessão de 9 de junho de 2010, dentro do prazo constitucional estabelecido, as Contas de Governo do Presidente da República.

A propósito, Costa (2009) já destacava a demora de julgamento de tais contas pelo TCM/CE, em estudo sobre o assunto ora tratado.

Saliente-se que essa demora acarreta um julgamento inócuo por parte da Casa legislativa, como ocorreu com o processo de Contas de 2004, do ex-prefeito Juraci Magalhães, no qual a Câmara Municipal votou, em junho de 2009, no sentido da extinção do processo sem apreciação de mérito e, conseqüente, arquivamento das contas de Governo do Município de Fortaleza, ante a impossibilidade de seu desenvolvimento válido e regular, em virtude do falecimento do responsável.

Além do mais, algumas falhas se destacam das referidas contas, como o cancelamento de restos a pagar processados. De acordo com a Lei nº 4320/64, entende-se, como Restos a Pagar Processados, as despesas legalmente empenhadas cujo objeto do empenho já foi recebido, ou seja, aquelas cujo segundo estágio da despesa (liquidação)

já ocorreu, caracterizando-se como os compromisso do Poder Público de efetuar os pagamentos aos fornecedores.

Apesar das explicações por parte do município de Fortaleza, como as ocorridas nas Contas de 2007, e justificadas como despesas com folha de pagamento e encargos sociais, tal fato tem gerado pareceres pela desaprovação das contas, principalmente pelos representantes do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas.

Toledo Júnior et Rossi (2008), inclusive advertem que a contabilização indevida do cancelamento de Restos a Pagar, sem a observância das regras do Manual de Receitas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional, aliada ao não atendimento à despesa constitucional mínima em educação, são as duas causas determinantes que levam à rejeição das contas do Prefeito.

Outro fato que deve ser visto com olho de lince pelos órgãos de controle, é o repasse ao Instituto de Previdência Municipal de dívida apontada em relatório técnico. O assunto já se arrasta algum tempo e tem prejudicado o julgamento das Contas do exercício de 2006.

Contudo, o ponto central para balizar o julgamento técnico por parte dos Tribunais de Contas seria, a nosso ver, sem o viés político, que ainda se observa, a institucionalização de indicadores de desempenho da administração municipal.

González (2009) destaca como benefícios da avaliação pública e da medição da eficiência os seguintes:

- Hace que el desempeño sea transparente y permite valorar si se cumplen los objetivos.
- Ayuda a definir y clarificar el cumplimiento de objetivos.
- Reporta a los contribuyentes el desempeño del sector público.
- Anima a la continua mejora en el desempeño.
- Anima a promover los valores de la eficiencia en el uso de los recursos.
- Promueve la coordinación de las políticas entre las distintas agencias.
- Facilita la comparación de resultados (*yardstick competition*) entre unidades lo que incentiva la mejora del desempeño.

Nessa toada, o egrégio Tribunal de Contas de Santa Catarina - TCE/SC deu um passo importante com a edição da Decisão Normativa nº TC-06/08, que estabelece critério para emissão de parecer prévio e julgamento de Contas, dos prefeitos das 293 cidades catarinenses.

De acordo com a regra fixada no citado normativo, 41 restrições vão orientar a análise do TCE nos processos de prestação de contas dos prefeitos (PCPs), que tratarão da análise do balanço consolidado, reúne as contas da prefeitura, da câmara dos vereadores, das autarquias, fundações e fundos municipais. Desse total, 12 tratam de irregularidades de ordem constitucional, 27 de ordem legal e duas de ordem regulamentar.

Entre as 15 restrições, em especial, o art. 9º destaca que podem ensejar um parecer negativo, a ocorrência de déficit de execução orçamentária, gasto maior que a arrecadação; a não aplicação de, no mínimo, 15% do produto da arrecadação de impostos em gastos com ações e serviços públicos de saúde e a realização de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa. Esta última restrição, ou seja, o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), poderá levar o Tribunal de Contas a comunicar o Ministério Público do Estado.

No que concerne à prestação de contas do prefeito, as restrições de ordem constitucional passam desde a aplicação de, no mínimo, 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento da educação básica ensinos infantil e fundamental; aplicação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundeb em remuneração dos profissionais do magistério que exercem atividades na educação básica e/ou não aplicação do restante em outras despesas próprias relativas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, até ao não-empenhamento e não-recolhimento das cotas de contribuição patronal à instituição de previdência.

Desse modo, com critérios objetivos, previamente fixados, o julgamento das Cortes seria mais técnico e menos político.

O momento é oportuno para que os Tribunais de Contas exijam indicadores de desempenho nos Estados e nos Municípios, voltados para as diversas áreas, como: educação, saúde, segurança, transportes, entre outras, aproveitando o êxito da Lei da Ficha Limpa, que barrou várias candidaturas pelo Brasil afora, com base nos seus julgamentos. É hora de acabar com o enriquecimento de poucos gestores públicos e melhorar o desempenho financeiro do Estado brasileiro.

A propósito, quando do julgamento das Contas de 2009 do Presidente da República, o egrégio Tribunal de Contas da União fez 15 (quinze) ressalvas, que podem servir de referência para os tribunais de contas dos estados, nos seus julgamentos.

A ressalva inicial foi o baixo percentual de execução em 24% das ações relacionadas como prioritárias no Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, e não inclusão de 101 ações constantes do mesmo anexo na Lei Orçamentária Anual.

Em suma, é necessário melhorar a qualidade do gasto público (“fazer mais com menos”) de forma consistente com o equilíbrio fiscal para abrir espaço para investimentos e gastos sociais, de forma a orientar toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados de eficiência, eficácia e efetividade (Peres, 2010).

CONCLUSÃO

A LRF intensificou o controle sobre as contas públicas municipais. Além dos Tribunais de Contas, outras instituições públicas como o Ministério da Fazenda e o Ministério Público dos Estados passaram a analisar mais detalhadamente a situação fiscal municipal no Brasil.

Em decorrência de mandamento constitucional, todo aquele que recebe, arrecada dinheiro público deve prestar contas, afinal se o patrimônio é público, a gestão desse patrimônio merece ser controlada por órgãos diversos.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará prevê que a emissão do parecer prévio, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente, ocorrerá no prazo de doze meses a contar do seu recebimento.

No âmbito do TCM-CE, do Parecer Prévio não caberá recurso, diferentemente ocorre no Estado de Santa Catarina, em que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LO-TCSC) daquele estado prevê a adoção como recurso, na apreciação de contas municipais, do Pedido de Reapreciação em substituição ao Pedido de Reexame.

Não cabe a aplicação de sanções, multas e/ou imputação de débito, por parte dos Tribunais de Contas, no processo das Contas Anuais de Governo.

A apresentação das contas anuais pelo Chefe do Executivo no Tribunal de Contas não prejudica o dever de prestar contas imediatamente na Casa Legislativa, dado que a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 49, impõe que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

No processo de julgamento político feito pelo Parlamento, é necessária a observância ao princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

Diferentemente das Contas de Governo, as Contas de Gestão, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, impõem o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

Nos termos da Portaria Interministerial nº 127/2008, a prestação de contas do convênio deve ser encaminhada ao concedente, a quem cabe examinar a regularidade da mesma.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo registra firme jurisprudência no sentido de que o julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos é de competência exclusiva das Cortes de Contas, salvo nulidade por irregularidade formal grave.

A atuação dos Tribunais de Contas gera expressivos benefícios financeiros ao erário, mensuráveis e não mensuráveis. No ano de 2009, os benefícios diretos ao Tesouro Nacional e aos cidadãos, decorrentes da atuação do Tribunal de Contas da União, superaram R\$ 23 bilhões.

Entre as funções dos Tribunais de Contas, destaca-se a apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo, encaminhada para julgamento pela Casa Legislativa. Nesse exame, o papel dos Tribunais vai além da mera verificação da conformidade formal dos balanços apresentados, da execução orçamentária, da situação patrimonial e das questões contábeis. Os tribunais elaboram verdadeiros instrumentos voltados ao aperfeiçoamento da

Administração Pública, cuja análise e conhecimento são essenciais ao exercício da gestão pública.

Os processos de contas que tramitam nos Tribunais de Contas obedecem aos trâmites e princípios próprios da atividade jurisdicional.

Algumas falhas são recorrentes nas Contas do Município de Fortaleza, como o cancelamento de restos a pagar processados, omissões de repasses das consignações destinadas à previdência municipal (IPM) e oficial (INSS), apontadas diversas vezes pelo TCMCE.

É necessária a fixação de critérios objetivos por parte dos Tribunais de contas, para fins de agilizar e facilitar o julgamento das Contas de Governo, com viés mais técnico e menos político, como os implantados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Indicadores de desempenho são indispensáveis para mensuração da eficiência das atividades do Estado brasileiro.

O momento é oportuno para que os Tribunais de Contas exijam indicadores de desempenho nos Estados e nos Municípios, voltados para as diversas áreas, como: educação, saúde, segurança, transportes, entre outras, aproveitando o êxito da Lei da Ficha Limpa, que barrou várias candidaturas pelo Brasil afora, com base nos seus julgamentos. É hora de acabar com o enriquecimento de poucos gestores públicos e melhorar o desempenho financeiro do Estado brasileiro.

É preciso melhorar a qualidade do gasto público (“fazer mais com menos”) de forma consistente com o equilíbrio fiscal para abrir espaço para investimentos e gastos sociais, de forma a orientar toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados de eficiência, eficácia e efetividade.

A sociedade espera que o controle exerça um papel pró-ativo, para consolidar a democracia por intermédio da maior transparência e aumentar a eficiência na gestão pública.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; Hachem, Daniel Wunder. Transferências voluntárias na Lei de Responsabilidade Fiscal: limites à responsabilização pessoal do ordenador de despesas por danos decorrentes da execução de convênio. *Biblioteca Digital Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado, 2009.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 2002. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

_____. Lei nº 12.160, de 04 de agosto de 1993. Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - LO/TCM.

_____. Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

_____. Relatório e o Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo de 2009 emitido pelo Tribunal de Contas da União, disponível em www.tcu.gov.br, acesso em 30 de junho de 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

COSTA, Rômulo Bernardino Lopes. **Análise da prestação de contas de Governo da Administração Pública Municipal sob a ótica da LRF: um estudo do Município de Fortaleza de 1998 a 2004**. In: Revista Controle – Vol. VII – n2, dezembro de 2009, disponível em: www.tce.ce.gov.br.

DELGADO, José Augusto. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas**. Revista Interesse Público, Belo Horizonte, n. 7, ano 2, Julho 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Revista Interesse Público n. 42. Belo Horizonte, 2007.

GAMBOGI, Luís Carlos. **O parecer prévio nas contas do executivo municipal e o direito aos recursos a ele inerentes**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Ano 2, 2002.

GONZÁLEZ, Daniel Santín. **La Medición de La Eficiencia em El Sector Público. Técnicas Cuantitativas**. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, disponível em: www.sefin.fortaleza.ce.gov.br, acesso em 07 de julho de 2010.

MILESKI, Helio Saul. O ORDENADOR DE DESPESA E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - CONCEITUAÇÃO E REPERCUSSÕES JURIDICO-LEGAIS. Revista Interesse Público n.15, Belo Horizonte, ano 4 Julho 2002.

PERES, Selene. Apresentação sobre **Projeto de lei de qualidade fiscal: ideias para uma nova lei de finanças públicas**. In: II SEMINÁRIO NACIONAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO, Brasília: 2010.

PORTAL dos Tribunais de Contas do Brasil, disponível em: www.controlepublico.org.br, acesso em 07 de agosto de 2010.

SPECK, Bruno. **Tribunais de Contas**. In: Corrupção Ensaios e Críticas. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008.

TOLEDO Jr, Flávio C. e ROSSI, Sérgio Siqueira. **Rejeição das contas do prefeito – análise de duas causas determinantes**. Revista Interesse Público n.53, Ano XI, Belo horizonte, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. Relatórios de julgamento das Contas de Governo. Município de Fortaleza, diversos exercícios, disponível em: www.tcm.ce.gov.br, acesso em 20 de junho de 2010.

A ATUAÇÃO MULTIDISCIPLINAR DA DEFENSORIA PÚBLICA NA DEFESA DAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

THE MULTIDISCIPLINARY PERFORMANCE OF THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN DEFENDING VICTIMS OF DOMESTIC VIOLENCE

Paulo Henrique de Souza⁷

Diego Souza Carvalho Mota⁸

RESUMO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das mais graves violações de direitos humanos no Brasil, manifestando-se como um fenômeno complexo, multifacetado e profundamente enraizado em estruturas sociais patriarcais. A Defensoria Pública tem papel amplo e multidisciplinar na defesa das vítimas de violência doméstica no Brasil, à luz da assistência jurídica qualificada, prevista nos artigos 27 e 28, da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Assim, esse artigo tem como objetivo analisar como a Defensoria Pública exerce esse papel multidisciplinar na defesa das vítimas de violência doméstica no Brasil. A pesquisa utilizou metodologia qualitativa e descritiva por meio de análise normativa, doutrinária e institucional. O estudo revela que, apesar dos avanços significativos, persistem desafios estruturais, institucionais e processuais que limitam a plena implementação dessa assistência integral. Propõe-se o fortalecimento da atuação multidisciplinar, por meio da consolidação das equipes técnicas, desenvolvimento de protocolos de atendimento integral, articulação interinstitucional e capacitação continuada em perspectiva de gênero e direitos humanos. Conclui-se que a efetividade da Lei Maria da Penha depende fundamentalmente da capacidade da Defensoria Pública de oferecer uma assistência integral, que considere todas as dimensões da violência doméstica e todas as necessidades das mulheres em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Violência doméstica; Assistência jurídica multidisciplinar; Lei Maria da Penha; Direitos das mulheres.

ABSTRACT

Domestic and family violence against women constitutes one of the most serious human rights violations in Brazil, manifesting as a complex, multifaceted phenomenon deeply rooted in patriarchal social structures. The Public Defender's Office has a broad and multidisciplinary role in defending victims of domestic violence in Brazil, in light of the qualified legal assistance provided for in articles 27 and 28 of the Maria da Penha Law (Law No. 11,340/2006). Thus, this article aims to analyze how the Public Defender's Office exercises this multidisciplinary role in defending victims of domestic violence in Brazil. The

⁷ Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto Elpidio Donizette.

⁸ Especialista em Direito Público e Direito Processual pelo Instituto Elpidio Donizette.

research used qualitative and descriptive methodology through normative, doctrinal and institutional analysis. The study reveals that, despite significant advances, structural, institutional and procedural challenges persist that limit the full implementation of this comprehensive assistance. The strengthening of multidisciplinary action is proposed through the consolidation of technical teams, development of comprehensive care protocols, inter-institutional articulation and continuous training in gender and human rights perspectives. It is concluded that the effectiveness of the Maria da Penha Law fundamentally depends on the Public Defender's Office's capacity to offer comprehensive assistance that considers all dimensions of domestic violence and all the needs of women in situations of vulnerability.

Keywords: Public Defender's Office; Domestic violence; Multidisciplinary legal assistance; Maria da Penha Law; Women's rights.

1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das mais graves violações de direitos humanos no Brasil, manifestando-se como um fenômeno complexo, multifacetado e profundamente enraizado em estruturas sociais patriarcais. Dados alarmantes, como as 31 mil denúncias registradas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) apenas no primeiro semestre de 2022, evidenciam a magnitude do problema e a urgência de respostas institucionais eficazes (DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS, 2022).

Nesse cenário desafiador, a Defensoria Pública emerge como instituição essencial do sistema de justiça, incumbida constitucionalmente da promoção dos direitos humanos e da defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. Sua atuação transcende a mera representação processual, configurando-se como uma intervenção ampla, completa e multidisciplinar, que abrange dimensões jurídicas, psicossociais, educativas e preventivas, essenciais para o enfrentamento efetivo da violência doméstica (BRASIL, 1988, art. 134).

A promulgação da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, representou um marco fundamental no enfrentamento à violência doméstica, estabelecendo mecanismos para coibir e prevenir essa violência, além de prever a criação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade. Dentre esses serviços, a lei destaca a importância da assistência jurídica, garantindo às vítimas o acesso à Defensoria Pública ou à Assistência Judiciária Gratuita. A atuação da Defensoria Pública nesse contexto, portanto, não se configura apenas como uma atribuição legal, mas como um imperativo para a concretização do acesso à justiça e a garantia da dignidade das mulheres, através de uma abordagem holística e transformadora (BRASIL, 2006, art. 28).

A pesquisa parte da hipótese de que a efetividade da Lei Maria da Penha depende fundamentalmente de uma atuação multidisciplinar da Defensoria Pública que transcenda a representação processual tradicional, integrando dimensões jurídicas, psicossociais e preventivas no atendimento às vítimas.

Diante do exposto, o presente estudo concentra-se em analisar de que forma a Defensoria Pública tem desenvolvido sua atuação multidisciplinar na defesa das vítimas de

violência doméstica no Brasil, quais os principais desafios enfrentados na implementação da assistência jurídica qualificada prevista na Lei Maria da Penha, e como essa atuação pode ser aprimorada para garantir proteção integral às mulheres em situação de vulnerabilidade.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa utilizou metodologia qualitativa e descritiva, adotando abordagem multimétodos para compreensão abrangente do fenômeno estudado. A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender as nuances e complexidades da atuação multidisciplinar da Defensoria Pública, fenômeno que requer análise interpretativa e contextualizada.

Foram consultados artigos científicos publicados em periódicos jurídicos, publicações institucionais de Defensorias Públicas e da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), legislação pertinente (nacional e internacional) e dados secundários sobre violência doméstica e acesso à justiça. A análise adota uma perspectiva crítica, incorporando referenciais teóricos do feminismo jurídico e dos estudos decoloniais para compreender as complexidades da violência de gênero e os desafios institucionais.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E NORMATIVA

3.1 Violência Doméstica contra a Mulher: aspectos conceituais e normativos

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui um fenômeno complexo, multidimensional e historicamente construído, que se manifesta como expressão das relações de poder desiguais entre homens e mulheres. Conforme define a Lei Maria da Penha, em seu artigo 5º, configura-se como "qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial" (BRASIL, 2006). Essa definição abrangente reconhece as múltiplas formas de violência, superando a visão reducionista que a limitava às agressões físicas.

A compreensão contemporânea da violência doméstica está ancorada em um robusto arcabouço normativo internacional, construído a partir da luta dos movimentos feministas por reconhecimento e proteção dos direitos das mulheres. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada pela ONU em 1979 e ratificada pelo Brasil em 1984, estabeleceu o compromisso dos Estados em adotar medidas para eliminar a discriminação contra a mulher em todas as esferas da vida (ONU, 1979). Posteriormente, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), adotada pela OEA em 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995, reconheceu expressamente a violência contra a mulher como violação dos direitos humanos e estabeleceu deveres específicos aos Estados para seu enfrentamento (OEA, 1994).

A Lei Maria da Penha representa a tradução desses compromissos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, configurando-se como uma resposta do Estado à condenação do Brasil pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso Maria da Penha Maia Fernandes. A lei inovou ao estabelecer um sistema integrado de prevenção e enfrentamento à violência, contemplando medidas de proteção, assistência e punição. Conforme observa Mendes (2020, p. 45), "a Lei Maria da Penha inaugurou um novo paradigma jurídico, ao reconhecer a violência doméstica como violação de direitos humanos e ao estabelecer mecanismos específicos para sua prevenção e repressão".

Entre as inovações trazidas pela Lei nº 11.340/2006, destaca-se a previsão de assistência jurídica às mulheres em situação de violência. O artigo 27 determina que "em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a mulher em situação de violência doméstica e familiar deverá estar acompanhada de advogado", enquanto o artigo 28 garante "a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado" (BRASIL, 2006).

Esses dispositivos reconhecem a vulnerabilidade específica das mulheres em situação de violência e a necessidade de assistência jurídica qualificada para garantir o efetivo acesso à justiça. Como observa Belloque (2011, p. 337), "a previsão de assistência judiciária na Lei Maria da Penha visa a garantir que a mulher em situação de violência tenha voz ativa no processo e possa fazer valer seus direitos de forma plena".

3.2 A Defensoria Pública no Sistema de Justiça Brasileiro

A Defensoria Pública constitui instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, conforme estabelece o artigo 134 da Constituição Federal. Sua missão institucional está intrinsecamente ligada à concretização do direito fundamental de acesso à justiça, previsto no artigo 5º, LXXIV, da Carta Magna, que assegura assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (BRASIL, 1988).

A consolidação da Defensoria Pública como instituição autônoma e independente é resultado de um longo processo histórico de lutas pela democratização do acesso à justiça no Brasil. Conforme destacam Esteves et al. (2022), a Emenda Constitucional nº 45/2004 representou um marco nesse processo, ao conferir autonomia funcional, administrativa e orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais, posteriormente estendida à Defensoria Pública da União pela Emenda Constitucional nº 74/2013.

A Lei Complementar nº 80/1994, alterada pela Lei Complementar nº 132/2009, estabelece as normas gerais para a organização da Defensoria Pública, definindo suas funções institucionais, prerrogativas e deveres. Entre as funções elencadas no artigo 4º, destacam-se a promoção dos direitos humanos, a defesa dos interesses individuais e coletivos da população vulnerável e a atuação na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência (BRASIL, 1994).

A atuação da Defensoria Pública transcende a mera representação processual, abrangendo a educação em direitos, a resolução extrajudicial de conflitos e a participação na formulação, execução e avaliação de políticas públicas. A Defensoria Pública contemporânea assume um papel transformador, atuando como agente de mudança social e instrumento de efetivação de direitos fundamentais (ROCHA, 2005, p. 2).

No contexto específico da violência doméstica, a Defensoria Pública desempenha papel fundamental na garantia do acesso à justiça para mulheres em situação de vulnerabilidade. A atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos da mulher representa a concretização do compromisso constitucional com a igualdade de gênero e a proteção dos direitos humanos (BARRETO, 2007, p. 45).

3.3 Fundamentos Legais da Atuação da Defensoria Pública na Defesa da Vítima de Violência Doméstica

A atuação da Defensoria Pública na defesa da vítima de violência doméstica encontra fundamento em diversos dispositivos legais, com destaque para os artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha. Esses dispositivos estabelecem, respectivamente, a necessidade de acompanhamento por advogado em todos os atos processuais e a garantia de acesso aos serviços da Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita (BRASIL, 2006).

A interpretação desses dispositivos, contudo, não é unânime na doutrina e na jurisprudência. Conforme aponta Abreu (2024), há divergências significativas quanto à extensão e aos limites da atuação da Defensoria Pública nos processos criminais envolvendo violência doméstica, especialmente no que se refere à figura da "assistência qualificada da vítima".

Cury (2024) analisa essa controvérsia, destacando que algumas Defensorias Públicas, especialmente a do Estado do Rio de Janeiro, passaram a interpretar os artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha como uma autorização para atuar em todos os processos da lei de ofício e independente de qualquer pedido da vítima. Segundo o autor, essa interpretação levou à criação de uma figura estranha à legislação processual penal, que passou a atuar de forma incisiva nas audiências, com perguntas à vítima, ao réu e às testemunhas.

Por outro lado, Muniz e Fortunato (2020) defendem uma interpretação ampliativa dos dispositivos, argumentando que a assistência jurídica às mulheres em situação de violência doméstica nas ações penais constitui direito fundamental. Para os autores, a atuação da Defensoria Pública como assistente da vítima é essencial para garantir a paridade de armas no processo penal e evitar a revitimização.

A controvérsia evidencia a necessidade de uma interpretação mais clara e uniforme dos dispositivos legais que fundamentam a atuação da Defensoria Pública na defesa das vítimas de violência doméstica, especialmente no que diz respeito aos limites dessa atuação no âmbito processual penal. Como observa Mendes (2020, p. 112), "a efetividade da Lei Maria da Penha depende de uma interpretação que considere sua natureza protetiva e sua finalidade de garantir às mulheres uma vida livre de violência".

Mas para além da atuação no âmbito do processo penal, a atuação da Defensoria revela-se complexa e multifacetada, tendo em vista que os problemas causados pela violência doméstica geram efeitos jurídicos em outros ramos do direito e das ciências sociais e humanas, desaguando em novas demandas jurídicas, como ação de alimentos, guarda, partilha, divórcio, ações de reparação por danos morais e materiais e, ao mesmo tempo, de acolhimento por profissionais psicólogos, assistentes sociais e servidores e Defensores Públicos especializados em atender mulheres em situação de vulnerabilidade (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2023, p. 32).

É nesta perspectiva que o presente artigo se fundamenta, pois a violência familiar exige uma atuação multidisciplinar, que apenas instituições de Estado, aparelhadas e com enftretamento especializado, podem atuar, sendo essencial o papel constitucional da Defensoria Pública.

3.4 A Dimensão Multidisciplinar da Atuação da Defensoria Pública

A assistência jurídica qualificada prevista na Lei Maria da Penha transcende a mera representação processual, configurando-se como uma intervenção multidisciplinar que abrange dimensões jurídicas, psicossociais, educativas e preventivas. Conforme destaca Feix (2011, p. 204), essa assistência envolve três dimensões complementares: "a dimensão técnico-jurídica, que compreende a representação processual especializada; a dimensão psicossocial, que abrange o acompanhamento por equipe multidisciplinar; e a dimensão preventiva e educativa, voltada ao empoderamento da mulher e à prevenção de novas violências".

A dimensão técnico-jurídica envolve a atuação da Defensoria Pública em diversos âmbitos processuais, incluindo o ajuizamento de medidas protetivas de urgência, ações de divórcio, guarda, alimentos, partilha de bens, indenização por danos morais e materiais, entre outras. Como observa Belloque (2011, p. 340), "a assistência jurídica integral implica na atuação em todas as esferas necessárias à proteção da mulher, não se limitando ao processo criminal".

A dimensão psicossocial, por sua vez, reconhece que a violência doméstica é um fenômeno complexo, que afeta múltiplas esferas da vida da mulher, exigindo uma abordagem que vá além do aspecto jurídico. Nesse sentido, a Defensoria Pública tem buscado estruturar equipes multidisciplinares, compostas por defensores públicos, psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais, que atuam de forma integrada no atendimento às vítimas (AGUIAR; LOPES, 2011, p. 57).

A abordagem multidisciplinar permite uma compreensão mais ampla e contextualizada da violência doméstica, considerando suas dimensões jurídicas, psicológicas, sociais e econômicas. Essa abordagem é fundamental para evitar a revitimização e para garantir um atendimento que considere as necessidades específicas de cada mulher.

A dimensão preventiva e educativa, por fim, reconhece o papel da Defensoria Pública na promoção de uma cultura de paz e igualdade de gênero. Isso inclui a realização de campanhas de conscientização, palestras, oficinas e outras atividades educativas,

voltadas tanto para as mulheres atendidas quanto para a sociedade em geral. A educação em direitos é uma estratégia fundamental para a prevenção da violência doméstica, contribuindo para a desconstrução de estereótipos de gênero e para a promoção de relações mais igualitárias (ANADEP, 2023, p. 12).

A atuação multidisciplinar da Defensoria Pública também se manifesta na articulação com a rede de proteção à mulher, que inclui delegacias especializadas, centros de referência, casas-abrigo, serviços de saúde e assistência social, entre outros. Essa articulação é essencial para garantir um atendimento integral e efetivo, que considere todas as necessidades da mulher em situação de violência (MENEZES et al., 2014, p. 780).

A efetividade da assistência jurídica qualificada depende da capacidade da Defensoria Pública de atuar de forma articulada com os demais serviços da rede de proteção, garantindo um atendimento integral e humanizado. Conforme a Defensoria Pública do Estado do Pará (2024, p. 18), "essa articulação deve ser baseada em protocolos claros e fluxos de atendimento bem definidos, que evitem a fragmentação e a revitimização".

A dimensão multidisciplinar da atuação da Defensoria Pública na defesa da vítima de violência doméstica representa, portanto, um avanço significativo na compreensão do papel do sistema de justiça no enfrentamento a esse fenômeno complexo.

4 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E PRÁTICAS DA DEFENSORIA PÚBLICA

4.1 Núcleos Especializados de Defesa da Mulher

A estrutura institucional da Defensoria Pública para o atendimento às vítimas de violência doméstica varia conforme o estado, mas geralmente inclui núcleos especializados dedicados exclusivamente a essa temática. Segundo a cartilha da ANADEP, com exceção do Acre e Santa Catarina, todas as Defensorias Públicas Estaduais contam com núcleos especializados no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica (ANADEP, 2022).

Esses núcleos possuem denominações variadas, como Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM), Núcleo de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica, Defensoria Especializada na Defesa das Mulheres, entre outros. Apesar das diferentes nomenclaturas, todos compartilham o objetivo de prestar assistência jurídica especializada e, idealmente, multidisciplinar às mulheres em situação de violência doméstica (DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO, 2023, p. 3).

A criação desses núcleos especializados encontra respaldo no artigo 35, inciso I, da Lei Maria da Penha, que prevê a criação de "centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar" (BRASIL, 2006). A especialização do atendimento é fundamental para garantir a efetividade da assistência jurídica, considerando as particularidades da violência de gênero e a necessidade de abordagem sensível e humanizada (LISBOA, 2022, p. 5).

No caso da Defensoria Pública de São Paulo, por exemplo, o Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM) atua pela efetivação do princípio da igualdade de gênero, com especial enfoque em políticas públicas que combatam discriminações sofridas por mulheres. O órgão acompanha e auxilia as Defensorias Especializadas no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, vinculadas aos Juizados Especiais de Violência Doméstica (DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO, 2023).

Já na Defensoria Pública de Minas Gerais, a Defensoria Especializada na Defesa dos Direitos das Mulheres em Situação de Violência (NUDEM) está presente em nove comarcas do estado. Além disso, a instituição conta com a Coordenadoria Estadual de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (CEDEM/DPMG), que contribui no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas de combate à violência de gênero contra a mulher (DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS, 2022).

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, possui o Núcleo Especial de Direito da Mulher e de Vítimas de Violência (NUDEM), que atua tanto na defesa das mulheres em situação de violência quanto na assistência às vítimas de crimes em geral. O NUDEM/RJ é reconhecido por sua atuação pioneira na implementação de projetos como o "Violeta", que visa agilizar a concessão de medidas protetivas (DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO, 2023).

A existência desses núcleos especializados é fundamental para garantir um atendimento qualificado e sensível às necessidades das mulheres em situação de violência. Contudo, a efetividade desses núcleos depende de sua adequada estruturação, com equipes multidisciplinares completas, infraestrutura adequada e autonomia funcional.

4.2 Obstáculos Estruturais e Institucionais

Além dos desafios processuais, a atuação da Defensoria Pública na defesa da vítima de violência doméstica enfrenta significativos obstáculos estruturais e institucionais. O déficit de defensores públicos é um dos principais problemas, comprometendo a capacidade da instituição de oferecer atendimento adequado e especializado às mulheres em situação de violência (ESTEVES et al., 2022, p. 78).

Segundo a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022, realizada por Esteves et al. (2022), a Defensoria Pública está presente em apenas 42% das comarcas brasileiras, deixando mais da metade do território nacional sem acesso aos seus serviços. Essa situação é ainda mais grave nas regiões Norte e Nordeste, onde a presença da instituição é ainda mais reduzida.

O déficit de defensores públicos tem impacto direto na qualidade do atendimento prestado às mulheres em situação de violência. A sobrecarga de trabalho dos defensores públicos compromete a possibilidade de um atendimento verdadeiramente humanizado e especializado, essencial para a efetividade da assistência jurídica às vítimas de violência doméstica (IPEA, 2023, p. 42).

As limitações orçamentárias constituem outro obstáculo significativo. Apesar da autonomia administrativa e financeira garantida pela Constituição Federal, as Defensorias Públicas enfrentam restrições orçamentárias que comprometem sua capacidade de expansão e qualificação dos serviços. Conforme destacam Esteves et al. (2022, p. 78), "o orçamento destinado às Defensorias Públicas é significativamente inferior ao dos demais órgãos do sistema de justiça, como o Poder Judiciário e o Ministério Público".

Essas restrições orçamentárias afetam diretamente a capacidade da Defensoria Pública de criar e manter núcleos especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, bem como de investir na capacitação dos defensores públicos e na estruturação de equipes multidisciplinares (ESTEVES et al., 2022, p. 85).

A articulação interinstitucional é outro desafio relevante. A efetividade do enfrentamento à violência doméstica depende da atuação coordenada de diversos órgãos e instituições, como delegacias especializadas, Ministério Público, Poder Judiciário, serviços de saúde e assistência social. Contudo, essa articulação ainda é deficiente em muitas localidades (MENEZES et al., 2014, p. 782).

O estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica destaca que "a fragmentação e a desarticulação dos serviços da rede de proteção comprometem a efetividade das medidas de proteção e assistência às vítimas" (CNJ; IPEA, 2019, p. 45).

Essa desarticulação afeta diretamente a atuação da Defensoria Pública, que depende da cooperação com outros órgãos para garantir a proteção integral das mulheres em situação de violência. A ausência de protocolos de atuação conjunta e de fluxos de atendimento integrados dificulta o encaminhamento adequado das mulheres para os serviços necessários e compromete a efetividade das medidas de proteção (CNJ; IPEA, 2019, p. 45).

4.3 Boas Práticas e Aprimoramento Institucional

Apesar dos desafios apresentados, é possível identificar diversas boas práticas na atuação da Defensoria Pública na defesa da vítima de violência doméstica. Essas experiências exitosas podem servir como referência para o aprimoramento institucional e para a formulação de políticas públicas mais efetivas.

Uma das experiências mais significativas é o Projeto Violeta, desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em parceria com o Tribunal de Justiça. O projeto visa garantir atendimento integral e humanizado às mulheres vítimas de violência, com a concessão de medidas protetivas em tempo recorde. Conforme destacado pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro (2023, p. 45), "o Projeto Violeta reduziu o tempo de concessão de medidas protetivas de 96 horas para menos de 4 horas, garantindo proteção imediata às mulheres em situação de risco".

Outra iniciativa relevante é o Projeto Maria da Penha vai à Escola, implementado por diversas Defensorias Públicas Estaduais. O projeto promove ações educativas em

escolas públicas e privadas, visando à prevenção da violência de gênero e à disseminação de informações sobre a Lei Maria da Penha (DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO, 2023, p. 67).

A atuação multidisciplinar é outra boa prática identificada. Algumas Defensorias Públicas, como a de São Paulo e a do Rio de Janeiro, contam com equipes compostas por defensores públicos, psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais, que oferecem atendimento integral às mulheres em situação de violência.

A articulação com a rede de proteção também se destaca como boa prática. Em alguns estados, a Defensoria Pública tem estabelecido protocolos de atuação conjunta com delegacias especializadas, centros de referência, casas-abrigo, serviços de saúde e assistência social, garantindo um atendimento mais integrado e efetivo. O estudo realizado pelo CNJ e pelo IPEA destaca que "a articulação interinstitucional é um fator determinante para a efetividade das medidas de proteção e assistência às vítimas" (CNJ; IPEA, 2019, p. 50).

A capacitação continuada dos defensores públicos em perspectiva de gênero e direitos humanos é outra prática exitosa. Algumas Defensorias Públicas, como a de Minas Gerais, têm promovido cursos e formações específicas sobre violência doméstica, gênero e interseccionalidade. A formação continuada dos defensores públicos, com base em uma perspectiva feminista e decolonial, é essencial para a desconstrução de práticas institucionais que reproduzem a violência de gênero (LOPES, 2019, p. 58).

Destaca-se, ainda, que a atuação da Defensoria Pública na formulação e monitoramento de políticas públicas. Em vários estados, a Defensoria Pública tem assento em conselhos de direitos da mulher e em outros fóruns de discussão sobre o tema, contribuindo com sua expertise e com a perspectiva das mulheres atendidas.

Por fim, o fortalecimento da atuação multidisciplinar e integral da Defensoria Pública na defesa da vítima de violência doméstica constitui uma diretriz fundamental para o aprimoramento institucional, implicando em diversas ações estratégicas. Dentre elas, a consolidação e ampliação das equipes multidisciplinares, que são essenciais para a efetividade da assistência jurídica qualificada, devendo ser compostas por profissionais de diferentes áreas como psicologia, serviço social e antropologia, adequadamente dimensionadas e capacitadas (COIMBRA, 2016, p. 160).

Complementarmente, torna-se necessário o desenvolvimento de protocolos de atendimento integral que estabeleçam diretrizes claras para o atendimento multidisciplinar, definindo papéis profissionais, fluxos de encaminhamento e procedimentos específicos, constituindo ferramentas essenciais para garantir a qualidade e a uniformidade do serviço prestado, evitando práticas discricionárias e potencialmente revitimizadoras (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, 2024, p. 25).

A articulação institucional representa outro pilar fundamental de aprimoramento, materializando-se no fortalecimento da articulação com a rede de proteção através do estabelecimento de parcerias formais com delegacias especializadas, centros de referência, casas-abrigo, serviços de saúde e assistência social, com definição clara de fluxos de encaminhamento e acompanhamento dos casos (MENEZES et al., 2014, p. 783).

Paralelamente, a implementação de sistemas de monitoramento e avaliação da atuação multidisciplinar, incluindo indicadores de processo e resultado, permite avaliar a

efetividade do atendimento e identificar oportunidades de melhoria, constituindo elemento fundamental para o aprimoramento contínuo dos serviços prestados (CONTERATTO et al., 2021, p. 87).

A sustentabilidade dessa atuação multidisciplinar requer investimento contínuo na capacitação de recursos humanos e na disseminação de informações. A promoção de capacitação continuada em abordagem multidisciplinar deve abranger todos os profissionais envolvidos no atendimento às mulheres em situação de violência, sendo "essencial para a construção de uma cultura institucional sensível às questões de gênero e comprometida com a proteção integral das mulheres" (MENDES, 2020, p. 115).

O fortalecimento da atuação multidisciplinar representa, portanto, um caminho promissor para a superação dos desafios identificados e para a concretização do direito fundamental de acesso à justiça, uma vez que, a efetividade da Lei Maria da Penha depende de uma atuação institucional que reconheça a complexidade da violência doméstica e que ofereça respostas igualmente complexas e abrangentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Defensoria Pública desempenha um papel crucial e multifacetado na garantia do acesso à justiça e na proteção integral das mulheres em situação de violência doméstica no Brasil. Sua atuação, fundamentada na Constituição Federal e na Lei Maria da Penha, transcende a mera representação processual, incorporando dimensões psicossociais, educativas e preventivas, essenciais para o enfrentamento efetivo desse grave problema social.

Este artigo demonstrou que a assistência jurídica qualificada exige uma abordagem ampla, completa e multidisciplinar. A criação de núcleos especializados e a implementação de equipes técnicas compostas por profissionais de diversas áreas representam avanços significativos na busca por um atendimento mais humanizado e efetivo.

Contudo, a plena implementação dessa assistência integral ainda enfrenta desafios consideráveis. Os obstáculos estruturais como o déficit de pessoal e as limitações orçamentárias, a desarticulação da rede de proteção e as lacunas no atendimento a grupos específicos de mulheres vulneráveis comprometem a efetividade da intervenção institucional.

Diante desse cenário, o fortalecimento da atuação multidisciplinar e integral da Defensoria Pública emerge como perspectiva central. A consolidação das equipes técnicas, o desenvolvimento de protocolos de atendimento, a articulação interinstitucional, a capacitação continuada e o monitoramento sistemático são estratégias essenciais para aprimorar os serviços prestados e garantir a proteção efetiva das mulheres.

Conclui-se que a efetividade da Lei Maria da Penha e a concretização do direito fundamental de acesso à justiça para as mulheres em situação de violência dependem fundamentalmente da capacidade da Defensoria Pública de oferecer uma assistência

verdadeiramente integral, que considere todas as dimensões da violência doméstica e as necessidades das vítimas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alice de Marchi Pereira de. **Violência contra as mulheres: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024.

AGUIAR, Rebeca Soares; LOPES, Lúcia Conde. **A atuação da equipe multidisciplinar do juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher**. 2011. Monografia (Especialização em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21130/1/2011_eve_rsaguiarlclopes.pdf. Acesso em: 01 jun. 2025.

ANADEP. Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos. **Defensoria Pública: instrumento de transformação social**. Brasília: ANADEP, 2023. Disponível em: <https://www.defensoria.to.def.br/noticia/artigo-defensoria-publica-instrumento-de-transformacao-social>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BARRETO, Ana Cristina Teixeira. **A Defensoria Pública como instrumento constitucional de defesa dos direitos da mulher em situação de violência doméstica, familiar e intrafamiliar**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007. Disponível em: https://anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/5412/ANA_CRISTINA_BARRETO_-dissertacao_1.pdf. Acesso em: 01 jun. 2025.

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

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 1994.

CNJ; IPEA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: CNJ, 2019.

COIMBRA, José César. Lei Maria da Penha, equipe multidisciplinar e medidas protetivas. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 155-168, jan./mar. 2016. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1809-52672018000200012&script=sci_arttext. Acesso em: 01 jun. 2025.

- CONTERATTO, Deisi et al. **Atuação das equipes multidisciplinares nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher**. In: PASINATO, Wânia et al. (Org.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10998/1/AtuacaoEquipesMultidisciplinaries_cap05.pdf. Acesso em: 01 jun. 2025.
- DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS. **Defensoria Especializada na Defesa dos Direitos das Mulheres em Situação de Violência**. Belo Horizonte: DPMG, 2022.
- DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO. **Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres**. São Paulo: DPESP, 2023. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/en/nucleos-especializados/pagina-inicial-nucleos-especializados/promocao-e-defesa-dos-direitos-das-mulheres>. Acesso em: 01 jun. 2025.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ. **Protocolo para Atendimento da Mulher em Situação de Violência**. Belém: ESDPA, 2024. Disponível em: <https://esdpa.defensoria.pa.def.br/esdpa/Arquivos/Protocolos/ProtocoloMulherViolenciaDPE2.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A Defensoria Pública e a atuação na defesa da mulher**. Rio de Janeiro: CEJUR, 2023. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/60c98ffa951349969d5b9612340d7028.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO. **Projeto Maria da Penha vai à Escola**. Rio de Janeiro: DPERJ, 2023.
- ESTEVES, Diogo et al. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022**. Brasília: ANADEP, 2022.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 4. ed. São Paulo: FBSP, 2023.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Violência contra a mulher e as práticas institucionais**. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1378-mjviolcontramulher52.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.
- LISBOA, Teresa Kleba. Os 15 anos da Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 30, n. 1, e78533, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/BzPqkz9dj8zs9V39X8djsvK/>. Acesso em: 01 jun. 2025.
- LOPES, Ella Tereza Pereira. 30 anos de Constituição Federal: avanços e desafios para as mulheres brasileiras. **Revista Jurídica da Defensoria Pública do Paraná**, Curitiba, v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: https://www.defensoriapublica.pr.def.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/revista_juridica/edicao1/artigo3.pdf. Acesso em: 01 jun. 2025.
- MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista: novos paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENEZES, Paulo Ricardo de Macêdo et al. Enfrentamento da violência contra a mulher: articulação intersetorial e atenção integral. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 778-786, jul./set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/43DhBf74XtmrbRQGgMhPDDJ/>. Acesso em: 01 jun. 2025.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. Belém do Pará, 1994.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. Nova York, 1979.

ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria pública e transformação social**. **Pensar**, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 1-5, fev. 2005. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/755/1617>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-PANDEMIA

CONSIDERATIONS ABOUT BRAZILIAN DEMOCRACY IN THE POST-PANDEMIC PERIOD

Bruno Cury Modenesi Pereira⁹

Resumo: O presente estudo tem por finalidade analisar os efeitos econômicos e sociais provenientes da pandemia de covid-10, mais precisamente na democracia brasileira, para vislumbrar possíveis consequências no futuro.

Palavras-chave: democracia; pandemia.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the economic and social effects arising from the Covid-10 pandemic, more precisely in Brazilian democracy, to glimpse possible consequences in the future.

Keywords: democracy; pandemic.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

As discussões sobre o futuro da democracia sempre estiveram em pauta. Naturalmente, nos momentos de crises sociais, políticas ou econômicas esse debate é potencializado, ganhando especial relevância nas pesquisas sobre o regime democrático.

O período imediatamente seguinte à Segunda Guerra Mundial, por exemplo, comportou inúmeras previsões negativas sobre o desenvolvimento e as transformações da democracia, principalmente em razão das incertezas que pairavam sobre as grandes economias do mundo. Porém, tais projeções restaram superadas em decorrência da ampliação da democracia na Europa Ocidental e em boa parte das nações da América Latina ao longo do século passado.

As graves implicações sociais e econômicas que decorrem da pandemia de covid-19 revelam-se suficientes para restabelecer o quadro de incertezas outrora vislumbrado, apresentando-se, pois, como novo recorte temporal apto a justificar a revisitação dessa temática.

⁹ Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Desde logo, é indispensável observar que, em conformidade com a conclusão adotada em vários trabalhos científicos relativos ao assunto ora abordado, a pesquisa realizada neste trabalho não tem a pretensão de fixar o caminho que o regime democrático brasileiro adotará no período pós-pandemia. Tal tarefa demandaria certo emprego de futurologia em razão das mais diversas variáveis que repercutem no porvir, medida que não se alinha à abordagem acadêmica. O presente estudo, na verdade, tem a pretensão de apresentar breves considerações sobre o estado atual da democracia brasileira e o impacto que ela suportará com os efeitos drásticos advindos da pandemia de covid-19.

Como é cediço, o estudo da democracia é praticamente infundável. Dessa forma, o recorte temático deste trabalho restringe-se ao exame da correlação da economia com a democracia, sem obviamente desprezar pontuais observações sobre outras importantes vertentes que contribuem para a avaliação prognóstica que se propõe. Este artigo, portanto, pretende tratar da repercussão das oscilações econômicas e do desenvolvimento social na democracia, no intuito de contribuir para o estudo das alternativas que se apresentam no período pós-pandêmico.

Para tanto, propõe-se a análise inicial da fase de consolidação da democracia, com a observância da governabilidade democrática, passando-se para a fase de recessão e as perspectivas que se verificam com a superação dos graves entraves econômicos derivados da pandemia.

CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA

A ampliação global do regime democrático, contudo, não induz automaticamente à conclusão de que a democracia se consolidou na maioria dos países que a adotaram. A substituição de governos autocráticos representa uma constatação inafastável dessa extensão espacial, mas a implementação efetiva da democracia é algo que suplanta a simples substituição de ditaduras.

Os Estados Unidos da América sempre foram citados como exemplo de democracia consolidada, o que não se alterou após a submissão a inúmeros testes nas últimas décadas, como na mais recente eleição presidencial. Com efeito, no enfoque ora abordado, é evidente que a democracia americana se apresenta como o exemplo ideal daquilo que se imaginou para o adequado funcionamento do sistema.

Trata-se, contudo, de notável exceção, sobretudo quando comparada com as recentes democracias latino-americanas, como é a brasileira. Na realidade, na grande maioria das nações democráticas, o que se vê são frágeis processos transitórios, sendo que cada qual é dotada de inúmeras peculiaridades.

Nesse contexto, a garantia mínima das liberdades é essencial para o desenvolvimento da democracia. A implementação dos direitos sociais, por exemplo, é uma das formas de libertar o cidadão, erigindo-o a uma posição de independência em relação ao assistencialismo estatal, o que lhe confere a possibilidade de exercer efetivamente os poderes que lhe são outorgados nesse regime. Até mesmo o exercício básico da democracia na forma representativa através do voto é exercido com maior liberdade quando há essa liberdade institucional, com o pleno gozo dos direitos sociais.

A liberdade do cidadão no tocante a sua dependência do aparato estatal apresenta-se, portanto, como pressuposto necessário para que a democracia seja verdadeiramente implementada.

A transposição dessas premissas para a realidade brasileira conduz à elementar conclusão de que o Brasil, de fato, ainda não possui uma democracia consolidada. A falta de garantia mínima de direitos fundamentais, a notável desigualdade social e a crescente crise de representatividade¹⁰ derivada do descrédito elevado da classe política em razão de seguidos casos de corrupção endêmica demonstram que o Estado brasileiro ainda está no processo de transição democrática.

GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA

A deficiência estrutural do Estado, como visto no tópico anterior, impede a consolidação da democracia e pode justificar a desconstituição do próprio regime. Esse movimento de declínio passa ou até mesmo tem início com a constatação da incapacidade do governo de implementar soluções rápidas para problemas institucionais, conflitos sociais e demandas econômicas. José Eduardo Faria anota que *“um sistema se torna ‘ingovernável’ quando não consegue mais responder a essas demandas, solucionar esses problemas e dirimir esses conflitos de maneira eficaz, mesmo expandindo seus instrumentos de intervenção”* (FARIA, 2013, p. 20).

Segundo o autor, os sinais de ingovernabilidade surgem quando, além da fragilidade estrutural do Estado para assegurar direitos fundamentais, institui-se uma crise fiscal, geralmente justificada pelo crescimento das despesas sociais de forma desproporcional aos meios necessários para financiá-las. Quando esse quadro de dificuldade fiscal, aliado às tensões orçamentárias criadas por interesses não republicanos e que, em geral, são guiadas pela classe de poder dominante ameaçam a coesão e funcionamento das instituições governamentais, o regime democrático começa a ruir abertamente.

Nesse contexto, José Eduardo Faria explica que a noção de governabilidade está atrelada à qualidade da gestão governamental, considerando principalmente os seguintes fatores:

“a) a coerência das decisões através do tempo, b) a eficácia de suas políticas, encarada na perspectiva da consecução de resultados em conformidade com objetivos previamente definidos, e c) a efetividade de suas medidas, em termos de sua aceitação social, que pode ir da simples aquiescência e reação passiva dos destinatários até o apoio ativo organizado” (FARIA, 2013, p. 22).

¹⁰ Erick Beyruth de Carvalho contextualiza a situação ao mencionar que “[...] o modelo político das democracias ocidentais, em especial no Brasil, vem sofrendo com a ‘crise de representatividade’, ou seja, a quebra de confiança dos eleitores nos candidatos eleitos, refletindo o grande número de abstenções em eleições periódicas, na repulsa à política e no sentimento de que não haverá mudança a longo prazo” (CARVALHO, 2018, p. 2)

É evidente que a escassez de recursos financeiros em países com economia em desenvolvimento, como é o Brasil, dificulta o alcance da governabilidade e a consequente consolidação democrática. Esse quadro contribui para que o regime permaneça instável e, portanto, suscetível a constantes oscilações que ocorrem geralmente em compasso com as variações da economia. Com isso, cria-se uma verdadeira espiral onde a falta de democracia é óbice à adequada gestão governamental e a ingovernabilidade prejudica que se obtenha, em substância, os ideais democráticos.

O ponto de equilíbrio para coibir essa indefinição é buscar a denominada governabilidade democrática, o que se alcança com a possibilidade de atendimento imediato e eficaz do número possível de atender de modo imediato e eficaz o maior número possível de demandas e, por outro lado, consegue neutralizar a frustração dos anseios que necessitaram ser desprezados. Nas palavras do professor José Eduardo Faria, tal objetivo pode ser visto como:

“[...] a capacidade que um governo tem de ser obedecido sem precisar violentar as regras do jogo democrático e sem que qualquer eventual ameaça de ruptura da ordem constitucional por grupos e atos descontentes exija, para sua neutralização e posterior enquadramento, a supressão das garantias e das liberdades estabelecidas por essa mesma ordem” (FARIA, 2013, p. 23/24).

A conhecida incapacidade do Estado Brasileiro de satisfazer minimamente as demandas sociais asseguradas na Carta Magna juntamente com as constantes tentativas de relativização das liberdades fundamentais são fortes indicativos de que o Brasil jamais alcançou a governabilidade democrática.

RECESSÃO DEMOCRÁTICA

O desenvolvimento da democracia e a sua significativa ampliação territorial no século passado, conforme já ressaltado, não poupou tal regime de suportar oscilações e adaptações para atender às particularidades de vários países. Curiosamente, esse quadro de irregular desenvolvimento, com vários pontos de euforia e depressão, comporta discussões nitidamente contrapostas.

No momento atual, por exemplo, são identificadas várias pesquisas relativas ao futuro da democracia que vão do estudo dos instrumentos possíveis para se implementar tal regime ao debate sobre o movimento de recessão democrática. Com efeito, desde o início do presente século são recorrentes as discussões sobre a adoção de instrumentos para assegurar o exercício da democracia direta, sobretudo com a evolução do processo de democracia digital, ao mesmo tempo em que surgem inúmeros trabalhos científicos abordando a ruptura democrática.

O cientista político americano Larry Diamond foi um dos primeiros a destacar, ainda durante a crise econômica de 2008, sobre o movimento de recessão democrática. Para ele, os sinais mais evidentes de refluxo da democracia surgem com o declínio do estado de direito, o aumento da corrupção e nas mudanças nas regras do jogo que resultam em eleições menos livres.

Por evidente, a coexistência desses fatores em democracias ainda não consolidadas, como é o caso brasileiro, tem maior repercussão. Por isso, esse estágio intermediário de desenvolvimento contribui para que haja vários sinais de autoritarismo no âmbito do regime democrático.

O conhecido estudo dos professores de Harvard Daniel Ziblatt e Steven Levitsky sob o título “*como as democracias morrem*” apresenta inúmeros traços desse processo autoritário dentro da democracia, ressaltando que, na era moderna, o rompimento democrático geralmente não pressupõe a existência de golpe militar, mas decorre de uma grave crise econômica associada a disfunções da representatividade que leva à eleição de autoritários. Para os autores, a democracia está sob ataque desses líderes populistas que negam o pluralismo e buscam poder irrestrito para promover interesses particulares de seus apoiadores, geralmente com prejuízo das minorias e adversários.

Os fatores que constituem a crise do movimento democrático também integram o processo denominado de pós-democracia, que é tratado com enorme clareza na obra *Post-Democracy* de Colin Crouch. Tal modelo, segundo o sociólogo inglês, não pressupõe o cancelamento das liberdades individuais e das garantias democráticas, caracterizando-se, em verdade, pela garantia das liberdades formais, com a redução do seu real conteúdo democrático.

A pós-democracia também possui as seguintes características apontadas por Bauman e Bordoni:

“Desregulamentação, isto é, o cancelamento das regras que governam as relações econômicas e a supremacia do mercado financeiro e da bolsa de valores.

Queda na participação dos cidadãos da vida política e nas eleições (embora com frequência isso seja considerado normal).

Retorno do liberalismo econômico (neoliberalismo), confiando ao setor privado parte das funções do Estado e os serviços de administração – antes públicos – e usando os mesmos critérios de desempenho econômico que as empresas privadas.

Declínio do Estado do bem-estar social, reservando serviços básicos apenas aos mais pobres, isto é, como circunstância excepcional, e não como parte de um direito generalizado de todos os cidadãos.

Prevalência de lobbies, o que aumenta o poder privado e conduz a política na direção por eles desejada.

Show business na política, quando técnicas de propaganda são empregadas para produzir consenso; predominância da figura do líder

que não se apoia em seu carisma, mas confia no poder da imagem, em pesquisas de mercado e projetos precisos de comunicação.

Redução de investimentos públicos.

Preservação dos aspectos 'formais' da democracia, os quais pelo menos mantêm a aparência de liberdade" (CARVALHO, 2018, p. 33).

Nesse contexto, portanto, a pós-democracia representa uma etapa do processo de recessão democrática, no qual, em suma, as liberdades e o pluralismo são reduzidos a ponto de caracterizar uma democracia estritamente formal, que é desapegada dos ideais que sustentam tal regime.

Independente dessa classificação e da denominação que se atribua a esse processo, é certo que a chegada ao poder de governos populistas e nacionalistas, a descrença no sistema político e eleitoral, o implemento limitado dos direitos sociais e as crises econômicas denotam ser possível considerar a existência de retração do desenvolvimento democrático.

PERSPECTIVAS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A organização não-governamental *FreedomHouse*, que avalia o grau das liberdades civis e o desenvolvimento democrático mundial, atribuiu ao Brasil a pontuação de 74 pontos (em 100 possíveis) na avaliação do exercício dos direitos políticos e das liberdades civis, no relatório da "liberdade no mundo 2021"¹¹. Esse resultado é inferior ao obtido na análise realizada pela mesma entidade em 2020, embora a pontuação alcançada ainda possibilite que o Brasil seja classificado como um país livre.

Do relatório que embasa a avaliação realizada no presente ano são oportunas para este trabalho as seguintes informações:

"O Brasil é uma democracia que realiza eleições competitivas e a arena política, embora polarizada, é caracterizada por um debate público vibrante. No entanto, jornalistas independentes e ativistas da sociedade civil correm o risco de assédio e ataques violentos, e o governo tem lutado para lidar com as altas taxas de crimes violentos e violência desproporcional contra a exclusão econômica de minorias. A corrupção é endêmica nos níveis mais altos, contribuindo para a desilusão generalizada com os partidos políticos tradicionais. A discriminação social e a violência contra pessoas LGBT + continuam a ser um problema sério.

¹¹ Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2021> - acesso em 02/06/2021.

Desde 2013, a economia brasileira tem sofrido com a má gestão, incluindo negligência e corrupção em grandes empresas estatais de mineração e petróleo, e as sucessivas administrações não conseguiram resolver as distorções causadas pela concentração econômica. Um limite máximo de gastos orçamentários de 20 anos promulgado em 2016 resultou em cortes nos serviços públicos e representa um sério obstáculo ao uso dos gastos do Estado para atenuar a desigualdade de oportunidades.

No início da pandemia COVID-19, a pobreza e a desigualdade no Brasil aumentaram mais desde 2014 do que em qualquer outro país da América Latina, e a pandemia levou a reduções recordes de desemprego e força de trabalho. Um programa de ajuda de emergência fornecido para compensar interrupções induzidas por coronavírus reduziu as taxas de pobreza em 2020, mas foi programado para ser eliminado gradualmente em 2021 e não incluiu quaisquer mudanças estruturais para conter a tendência de maior desigualdade”.

É sintomática a conclusão de que a retração da economia e do desenvolvimento, seguida do aumento do desemprego, da desigualdade social e da incapacidade do Estado para satisfazer as necessidades básicas do povo são consequências esperadas e apropriadas ao período pandêmico. A coexistência desses fatores, como já destacado, tem forte aptidão para interromper o processo de evolução democrática ou, então, justificar a regressão do regime.

Naturalmente, revela-se improvável imaginar algum benefício derivado de um episódio que propaga tanto caos nos mais variados aspectos, como é a pandemia. A democracia, por pressupor o pluralismo, o liberalismo e o atendimento das demandas sociais, por evidente, não poderia ficar alheia a essas consequências prejudiciais. Logo, é intuitivo considerar que a superação do período de crise sanitária mundial não conduzirá, imediatamente, a democracia brasileira à fase de consolidação democrática.

CONCLUSÃO

Conforme explanado, a crise sanitária global iniciada pela pandemia de covid-19 potencializou os efeitos de graves problemas que assolam o Brasil, tais como a desigualdade social, a corrupção endêmica e a incapacidade do Estado de atender às demandas básicas da população.

Essa situação repercute diretamente na consolidação do regime democrático. Ao aumentar as fragilidades das mais diversas áreas, a pandemia pode prejudicar o desenvolvimento democrático ou até mesmo provocar seu retrocesso, especialmente considerando que o país ainda não atingiu um regime democrático estável.

Portanto, é imprescindível manter esforços para resolver os problemas estruturais que assolam a sociedade brasileira, garantindo que os direitos fundamentais sejam

efetivamente concretizados, o que repercutirá diretamente no desenvolvimento do regime democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, R. Pós-democracia: desregulamentação e declínio do Estado do bem-estar social. In: BAUMAN, Z.; BORDONI, C. Estado de crise. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

DIAMOND, Larry. The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World. New York: Times Books, 2008.

FARIA, José Eduardo. Democracia e Governabilidade. São Paulo: Malheiros, 2013.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World 2021: Brazil. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2021>. Acesso em: 25 jun. 2024.

ZIBLATT, Daniel; LEVITSKY, Steven. How Democracies Die. New York: Crown, 2018.

O CABIMENTO DE PRISÃO PREVENTIVA NOS CRIMES DE HOMICÍDIO NO TRÂNSITO EM CASO DE EMBRIAGUEZ

THE APPLICATION OF PREVENTIVE PRISON IN THE CRIMES OF HOMICIDE IN TRAFFIC IN CASE OF DRUNKINESS

Andressa Goebel Pillon

O cabimento de prisão preventiva nos crimes de homicídio no trânsito em caso de embriaguez

Até que se defina se o caso é de culpa (regra geral) ou de dolo (exceção), embora haja clamor público, não há como decretar preliminarmente a prisão preventiva.

RESUMO:

O artigo a seguir abordará a necessidade da decretação da prisão preventiva nos homicídios de trânsito em caso de embriaguez. Os dados acerca da violência no trânsito são incontestáveis e a indignação da sociedade diante dessa violência faz com que a população cobre do judiciário uma resposta imediata. Durante o artigo abordarei através de uma análise doutrinária a nova sistemática das medidas cautelares e a prisão preventiva, com a mudança trazida pela Lei 12.403/2011, como última ratio. Por fim, o presente artigo enfatizará a posição do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2010 e 2011 sobre o assunto.

Palavras-chaves: prisão preventiva, homicídios de trânsito, embriaguez, violência no trânsito, medidas cautelares.

ABSTRACT

The following article will address the need to enact preventive detention in traffic homicides in cases of drunkenness. The data on traffic violence are indisputable and society's indignation at this violence means that the population demands an immediate response from the judiciary. During the article I will address, through a doctrinal analysis, the new system of precautionary measures and preventive detention, with the change brought by Law 12,403/2011, as ultimate ratio. Finally, this article will emphasize the position of the Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul, between 2010 and 2011 on the subject.

Keywords: preventive detention, traffic homicides, drunkenness, traffic violence, precautionary measures.

INTRODUÇÃO

Os dados acerca da violência no trânsito são incontestáveis. Nesse contexto, há grande repercussão na mídia dos inúmeros casos de morte no trânsito envolvendo motoristas embriagados ou com suspeita de embriaguez. Esse problema tem se tornado cada vez mais comum.

A indignação gerada pela violência no trânsito, decorrente da combinação embriaguez e volante, faz com que a sociedade cobre do judiciário uma resposta imediata. Nesta percepção, não raras vezes, a prisão preventiva se apresenta como a resposta imediata que a sociedade espera.

Em 2011, a Lei 12.403 trouxe ampliação no rol de medidas cautelares como alternativas à prisão. Sendo assim, o art. 319 da referida lei traz nove medidas cautelares diversas da prisão, para serem aplicadas com prioridade, antes do juiz decretar a prisão preventiva que, como será visto, com a reforma introduzida pela Lei 12.403/2011, passou a ser a última alternativa.

Sendo assim, a prisão preventiva deve ser tratada como *última ratio*, pois primeiramente deve-se aplicar as medidas cautelares restritivas de liberdade e, por último, a prisão, por expressa previsão legal. Nesse sentido, serão analisados os requisitos para a decretação da preventiva.

Conjugando a violência no trânsito causada pela embriaguez, a resposta imediata cobrada pela sociedade e as regras que orientam a prisão preventiva, o presente artigo tem a seguinte problemática: é possível a decretação da prisão preventiva em homicídios no trânsito em caso de embriaguez?

Para tal resposta, fez-se necessário a divisão do trabalho do seguinte modo: primeiramente, buscou-se analisar a mudança trazida pela Lei 12.403/2011 em relação a nova sistemática das Medidas Cautelares. Diante das possibilidades da decretação de tais medidas cautelares, após analisados os requisitos para a sua decretação, fez-se necessário também analisar a prisão preventiva como *última ratio*, ou seja, analisou-se a possibilidade de decretação de medidas alternativas à pena privativa de liberdade. Ainda, foi realizado no presente trabalho uma pesquisa de jurisprudência no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com o fim de analisar entre os anos de 2010 e 2011, o posicionamento de tal tribunal sobre o assunto.

Desse modo, tendo o resultado da pesquisa de jurisprudência, utilizou-se deste e do posicionamento doutrinário para se deduzir a conclusão. Por fim, fez-se necessário questionar algumas situações surgidas com o assunto, como em que momento a decretação da preventiva seria cabível e também mostrou-se no presente trabalho a atualidade do assunto, como o Projeto de Lei 2.788/2011 que visa o endurecimento do tratamento dado aos motoristas que forem surpreendidos em estado de embriaguez, levando em consideração as consequências provocadas, como o homicídio.

No desenvolvimento do tema de pesquisa, ao qual se propõe o projeto, foram utilizados os métodos dedutivo, históricos e monográficos, pois além de considerar a

contribuição pretérita para o pensamento atual da questão, este trabalho tenciona investigar o assunto sob certa profundidade, a fim de responder devidamente a problemática proposta.

1 A NOVA DISCIPLINA DAS MEDIDAS CAUTELARES E A PRISÃO PREVENTIVA

A Lei 12.403/2011 alterou substancialmente o Processo Penal Brasileiro. Com ela, novas medidas cautelares surgiram. Assim, faz-se necessário saber quando elas devem ser utilizadas e em que momento elas podem substituir a prisão preventiva, tornando esta como *ultima ratio*.

1.1 A NOVA SISTEMÁTICA DAS MEDIDAS CAUTELARES SEGUNDO A LEI 12.403/2011.

O processo penal pode ser de conhecimento ou de execução, ou seja, não há um processo cautelar. No entanto, embora a doutrina entenda que não existe um processo cautelar, assim como não existe uma ação cautelar no processo penal, jamais se poderá negar a existência de medidas cautelares no processo penal, as quais servem para “instrumentalizar, quando necessário, o exercício da jurisdição” (LIMA, 2005, p. 94).

Nesse sentido, Aury Lopes Jr entende que:

A sistemática do Código de Processo Penal não contempla a existência de “ação cautelar”, até porque, no processo penal, inexistente um processo cautelar. Daí por que não concordamos com essa categorização (de ação cautelar penal) dada por alguma doutrina (LOPES, 2012, p. 15).

Portanto, sabendo que jamais se poderá negar a existência de medidas cautelares, esta no processo penal ao mesmo tempo que é uma garantia da efetivação do direito penal, também é “o cunho assecuratório da mais ampla liberdade possível para quem se vê sob o manto da presunção da não culpabilidade” (OG FERNANDES, 2012, p. 57).

No entanto, as cautelares penais têm características peculiares, além das gerais estudadas no processo civil. São elas, a acessorialidade, preventividade, instrumentalidade hipotética, provisoriedade, revogabilidade, não definitividade, referibilidade, jurisdicionalidade e adequação e proporcionalidade (LIMA, 2005, p. 108,109).

Sendo assim, diante das características citadas acima, é possível que se extraiam os objetivos da medida cautelar no processo penal, qual seja, ajudar as autoridades a terem mais controle sobre aqueles que aguardam um julgamento, e que não oferecem grandes

riscos para a sociedade, mas que ao mesmo tempo não podem permanecer sem qualquer vigilância (LIMA, 2005, p. 108,109).

Ou ainda, as medidas cautelares visam “assegurar o resultado do processo (cautela final) ou a sua realização (cautela instrumental, que também se estende à fase de investigação criminal)” (GOMES FILHO, 2012, p.41).

Ainda, faz-se a necessidade de saber para que servem as medidas cautelares, principalmente a partir do final do século XX, já que vem crescendo a tendência mundial de se adotar formas alternativas de punição, não mais restritas somente a pena privativa de liberdade. Nesse sentido, concluiu Machado Cruz, ao tratar das penas, que “os malefícios causados pelo encarceramento penal forçaram a adoção de alternativas punitivas, principalmente por meio de medidas restritivas de direitos que não o da liberdade humana.” Nesse sentido, o mesmo raciocínio pode ser transplantado para as cautelares (MACHADO CRUZ, 129).

A doutrina tradicional ao analisar o requisito e o fundamento das medidas cautelares, identifica-os com o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, os quais estão presentes no art. 312 do CPP.

Em relação ao *fumus boni iuris*, para que se possa decretar uma medida cautelar prisional é necessário que tenha sido praticado um crime, ou mais precisamente, deve estar presente a prova de existência do crime e indícios da autoria (LIMA, 2005, p. 253).

Portanto, “em primeiro lugar, aquele que irá sofrer medida cautelar prisional deverá ter contra si sérios indícios de que cometeu crime cuja existência deve ser provada.” Sendo assim, não deve haver dúvida quanto a existência do crime, mas quanto à autoria é possível haver apenas indícios suficientes, ou seja, deve haver probabilidade e não mera possibilidade (LIMA, 2005, p. 254).

Entretanto, autores mais modernos, como Aury Lopes Jr, entendem que “constitui uma improbidade jurídica (e semântica) afirmar que para a decretação de uma prisão cautelar é necessária a existência de *fumus boni iuris*.” Ou seja, para Aury Lopes Jr, o correto é afirmar que o requisito para decretação de uma prisão cautelar é “a existência do *fumus commissi delicti*”. Significa dizer que no processo penal, o requisito para se decretar uma medida cautelar coercitiva não é a probabilidade de existência do direito de acusação alegado, mas sim um fato aparentemente punível, ou seja, a probabilidade da ocorrência de um delito e não de um direito (LOPES JR, 2012, p. 14).

Já no que se refere ao *periculum in mora*, em relação a prisão preventiva, faz-se necessário identificar um dos motivos presentes no art. 312 do CPP, a saber: garantia da ordem pública; garantia da ordem econômica; conveniência da instrução criminal; assegurar a aplicação da lei penal. No entanto, para as outras cautelares, a *periculum* é simplesmente o “risco”, que deve ser identificado pelo juiz na fundamentação.

Desse modo, em relação ao *periculum in mora*, a doutrina tradicional o considera como outro requisito para decretação de uma medida cautelar. Entretanto, Aury Lopes Jr faz uma crítica afirmando que “*periculum* não é requisito das medidas cautelares, mas sim seu fundamento.” Logo, para o autor, “o fundamento é um *periculum libertatis*”. Significa dizer que, “*periculum in mora* é visto como o risco derivado do atraso inerente ao tempo que deve transcorrer até que recaia uma sentença definitiva no processo.”

No entanto, o fundamento aqui não tem o tempo como fator determinante, mas a situação de perigo que decorre do estado de liberdade do imputado, ou seja, da situação de perigo criada pela conduta do imputado (LOPES JR, 2012, p.14).

Logo, deve-se falar em *periculum libertatis*, ou seja, o fundamento da decretação da medida cautelar coercitiva deve ter como razão “o risco de frustração da função punitiva (fuga) ou graves prejuízos ao processo, em virtude da ausência do acusado, ou no risco ao normal desenvolvimento do processo criado por sua conduta (em relação à coleta da prova)” (LOPES JR, 2012, p.14).

Ainda, no mesmo sentido de Aury Lopes Jr., para Geraldo Prado, *fumus boni iuris* e *periculum in mora* são “claramente insuficientes e não refletem os fenômenos atinentes aos pressupostos das cautelares penais incidentes sobre a liberdade do imputado” (PRADO, 2012, p. 104).

Ademais, quanto a aplicação das medidas cautelares no processo penal, o artigo 282, CPP elenca o que deve ser observado para a sua aplicação.

Sendo assim, ao dizer, no art. 282, I, do CPP, que:

As medidas cautelares poderão ser aplicadas quando houver necessidade, “nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais”, a nova lei delimitou o conceito indeterminado de “garantia da ordem pública”, que permitia interpretações muito mais abertas, a ponto de ser determinada a prisão como apelo ao “clamor público”, a “pronta reação ao delito” etc., situações em que a prisão era imposta como forma de justiça sumária (GOMES FILHO, 2012, p.41).

Ainda quanto aos fundamentos da medida cautelar, é importante observar os elementos - gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado- que eles, isoladamente ou cumulativamente, não servem de fundamento para impor uma medida cautelar. Ou seja, esses elementos somente serão analisados depois de verificada a admissibilidade da medida e de sua necessidade (GOMES FILHO, 2012, p.43).

Com relação a esses elementos acima, os quais não servem de fundamento para impor uma medida cautelar, o autor Antônio Magalhães Gomes Filho, entende que:

Embora sempre com a necessária ressalva de que o exame desses elementos, na fase de investigação ou durante o processo, não pode ser confundido com a antecipação do juízo de culpabilidade- incompatível com a presunção de inocência-, a gravidade do crime e as circunstâncias do caso podem fornecer um prognóstico sobre a pena no caso concreto, afastando o risco de que a medida imposta em caráter cautelar venha a ser mais gravosa do que a própria sanção esperada como resultado do processo (GOMES FILHO, 2012, p. 43).

Ainda, deve-se tratar aqui das reformas trazidas no Processo Penal Brasileiro com a Lei 12.403/2011. Portanto, é de suma importância que se diga que todas as medidas cautelares implicam restrições ao imputado quando se fala de direitos fundamentais. Ou seja, quanto a isso nada mudou com a Lei 12.403/2011. Devido a isso, elas também exigem severa observância ao princípio da legalidade e da tipicidade do ato processual. Ou seja, não há possibilidade alguma de se tolerar restrições de direitos fundamentais através de analogias (LOPES, 2012, p.17).

Ademais, antes da Lei 12.403/2011 só havia no sistema brasileiro apenas duas cautelares: a prisão cautelar ou liberdade provisória.

Sendo assim, o novo sistema de medidas cautelares introduzido pela Lei 12.403/2011, ao prever medidas alternativas ou substitutivas à prisão colocou à disposição do juiz uma série de medidas capazes de assegurar a efetiva realização do processo, assim como os seus resultados, sem sujeitar o indivíduo a prisão provisória (GOMES FILHO, 2012, p.40).

O presente artigo visa tratar da necessidade da decretação da prisão preventiva diante das medidas cautelares que estão previstas no artigo 319, bem como no artigo 320, introduzidas pela Lei 12.403/2011, ou seja, medidas estas alternativas à pena privativa de liberdade.

As medidas alternativas não se confundem com as substitutivas. No caso das medidas cautelares substitutivas, a prisão preventiva também é cabível, ou seja, poderia aplicar tanto uma como a outra. No entanto, nesse caso o juiz pode deixar de aplicar a prisão preventiva, substituindo-a por outra medida, que não seja a privativa de liberdade (BADARÓ, 2012, p. 210).

Já no caso de aplicação de medidas cautelares alternativas, significa que se está diante de um caso em que ou se admite a prisão preventiva, ou se admite uma das medidas cautelares previstas no art. 319 e 320 da Lei 12.403/2011.

1.2 A PRISÃO PREVENTIVA COMO ÚLTIMA RATIO

Nos últimos tempos, está havendo grande repercussão na mídia dos inúmeros casos de morte no trânsito envolvendo motoristas embriagados ou com suspeita de embriaguez. Esse problema tem se tornado cada vez mais comum. No entanto, a indignação pode estar causando equívoco na aplicação de dispositivos legais, com base constitucional, especialmente aqueles que tratam das medidas cautelares pessoais.

É compreensível que a população se sinta desprotegida em razão da diferença de tratamento pela norma quanto à capitulação de um delito como doloso ou culposo. Nos dias atuais, há grande discussão nos meios de comunicação, nas ruas e nos tribunais diante de o homicídio no trânsito, em caso de embriaguez, ser considerado doloso ou culposo. No entanto, como já dito acima, parece que o assunto está verdadeiramente “decidido” na

cabeça de muitos aplicadores do direito, os quais, ao que parece, esqueceram as bases teóricas do direito processual penal.

Desse modo, a Lei 12.403/2011 trouxe ampliação no rol de medidas cautelares como alternativas à prisão. Sendo assim, o art. 319 da referida lei traz nove medidas cautelares diversas da prisão, para serem aplicadas com prioridade, antes do juiz decretar a prisão preventiva.

Com a reforma da Lei 12.403/2011, ausentes os requisitos que autorizam a decretação da prisão preventiva, o juiz deverá conceder liberdade provisória, se o condutor for preso em flagrante, impondo, se for o caso, as medidas cautelares previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal e observados os critérios constantes do artigo 282, conforme a necessidade e adequação.

Sendo assim, a prisão preventiva deve ser tratada como última ratio, pois primeiramente deve-se aplicar as medidas cautelares restritivas de liberdade e, por último, a prisão, por expressa previsão legal.

Nesse sentido, é o entendimento de Rogério Cruz que diz que:

É preciso que os profissionais do Direito, notadamente os que representam o Estado na persecução-penal, quer investigando as infrações penais (o Delegado de Polícia), quer coletando provas e promovendo a ação penal (o Ministério Público), quer, ainda, assegurando as liberdades públicas do acusado e julgando o mérito da pretensão punitiva (o Juiz de Direito), estejam cientes dos males que qualquer encarceramento, em especial o provisório, produzem no sujeito passivo da medida (CRUZ, 2006, p.13).

Ainda, em 1990, foram estabelecidas diretrizes nas Regras das Nações Unidas, que ficaram conhecidas como Regras de Tóquio, que trataram sobre Medidas não privativas de liberdade. Quanto ao encarceramento provisório, as Regras de Tóquio firmaram o entendimento que tal medida só deve ser aplicada como último recurso a ser adotado nos procedimentos penais, no qual se propôs que se deve adotar outras medidas sempre que fosse possível (CRUZ, 2006, p.129).

Desse modo, a partir desse entendimento adotado nas Regras de Tóquio, muitos países passaram a adotar a prisão como medida de excepcionalidade, as quais devem ser utilizadas apenas quando não for possível a adoção de outra medida menos gravosa, mas não menos eficaz (CRUZ, 2006, p.130).

Rogério Cruz, faz uma crítica, ainda, em relação ao artigo 319 da nova Lei, dizendo que:

As medidas alternativas à prisão preventiva não pressupõem, ou não deveriam pressupor, a inexistência de motivos ou de requisitos, como indica o texto legal, que autorizam a decretação da prisão preventiva,

mas sim a existência de uma providência igualmente eficaz para o fim colimado com a medida cautelar principal, porém com menor grau de lesividade à esfera de liberdade do indivíduo.

A prisão preventiva, para Marcellus Lima, tem dois momentos: em um primeiro momento, visa a restrição da liberdade e, em segundo momento, tem como objetivo evitar qualquer fuga do indivíduo, assim como facilitar o andamento do processo, com a presença do réu, de modo a evitar que a pena não seja aplicada (LIMA, 2005, p.259).

Sendo assim, a prisão preventiva deve ser aplicada para garantia da ordem pública, garantia da ordem econômica, conveniência da instrução criminal, assegurar a aplicação da lei penal, conforme elenca o artigo 312 do CPP, desde que presente o *fumus commissi delicti*.

Ademais, o artigo 313 do Código de Processo Penal dispõe dos requisitos complementares para a decretação da prisão preventiva, ou seja, além da existência do *fumus commissi delicti* e do *periculum libertatis*, o juiz deverá observar os limites de incidência da prisão preventiva, como a decretação da prisão preventiva somente nos crimes dolosos.

Sendo assim, explica Aury Lopes Jr que “não existe possibilidade de prisão preventiva em crime culposos, ainda que se argumente em torno da existência de quaisquer dos requisitos do art. 312” (LOPES JR, 2012, p.80).

Nesse sentido, a Lei 12.403/2011 trouxe inovações e limitações, pois no art. 313, inciso I, limita a decretação da preventiva aos crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade com pena máxima superior a 4 (quatro) anos.

Desse modo, “viola qualquer senso mínimo de proporcionalidade ou necessidade, além do caráter excepcional da medida, a imposição de prisão preventiva em crime culposos” (LOPES JR, 2012, p.80).

No entanto, para o autor Marcellus Lima, este entende que “o legislador poderia ter optado pela possibilidade de prisão preventiva nos crimes culposos, mormente nos homicídios no trânsito, aliado a requisitos que justificassem tal medida” (LIMA, 2005, p.267).

Ainda, o autor Marcellus Lima faz referência em sua obra ao posicionamento do doutrinador José Barcelos de Souza, o qual defende a mesma posição, no sentido de que para eles seria um erro supor o crime culposos como mais leve que o crime doloso, em todos os casos. Defende o autor José Souza que: “Não raramente, certos crimes culposos praticados com veículos provocam clamor público e perturbam a ordem pública. E, no entanto, seus autores não podem ser presos preventivamente, ainda que a prisão seja necessária a bem da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal” (LIMA, 2005, p.267).

Para alguns autores, como Geraldo Prado, a prisão preventiva deve ser excepcional, pois é como se fosse uma antecipação da pena (PRADO, 2012, p.121).

Por outro lado, devido ao fato da prisão preventiva ser excepcional, não é autorizado o seu emprego nos casos em que não se tem possibilidade de aplicação de pena privativa de liberdade (PRADO, 2012, p.121).

Ademais, a prisão preventiva como *ultima ratio* pode decorrer da lei ou do exame pelo juiz, dependendo do caso concreto (PRADO, 2012, p.121).

Há ainda outro aspecto da excepcionalidade a ser considerado, no qual está previsto pela Comissão Interamericana, que diz respeito a obtenção de outras medidas menos invasoras aos direitos do indivíduo, que sob esse fundamento é que se alterou o artigo 319 do CPP.

Há por fim um último aspecto a ser abordado sobre a excepcionalidade da prisão preventiva, que se refere ao tempo de duração da prisão preventiva, no qual há confronto entre a necessidade da prisão cautelar, com os limites fixados a partir de um juízo de valor da acusação e entre a garantia de um processo que garanta um prazo razoável (PRADO, 2012, p. 122).

Portanto, deve ser decretada a “prisão preventiva somente quando inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão, aplicadas de forma isolada ou cumulativa” (LOPES JR, 2012, p. 29).

Assim, é de se concluir que excepcionalidade, necessidade e proporcionalidade devem ser vistas de uma forma conjunta nesse contexto. Ainda, a excepcionalidade deve ser vista em conjunto com o princípio da presunção de inocência, fazendo com que a prisão privativa de liberdade seja efetivamente vista como última *ratio* do sistema (LOPES JR, 2012, p.29).

Nesse sentido, para Aury Lopes Jr, o questionamento da excepcionalidade da prisão preventiva não é um problema legislativo, mas sim cultural, pois a população só vê justiça quando a pessoa está presa (LOPES JR, 2012, p.31).

Por fim, a visão de Aury Lopes Jr a respeito do assunto da excepcionalidade da prisão preventiva é:

No Brasil, as prisões cautelares estão excessivamente banalizadas, a ponto de primeiro se prender, para depois ir atrás do suporte probatório que legitime a medida. Ademais, está consagrado o absurdo primado das hipóteses sobre os fatos, pois prende-se para investigar, quando, na verdade, primeiro se deveria investigar, diligenciar, para somente após prender, uma vez suficientemente demonstrados o *fumus commissi delicti* e o *periculum libertatis* (LOPES JR, 2012, p.30).

Portanto, a prisão preventiva somente é legítima quando descartada expressamente a aplicabilidade das medidas cautelares diversas da prisão, vide artigo 319, com redação dada pela Lei 12.403/2011.

2 CABIMENTO DA PRISÃO PREVENTIVA NOS HOMICÍDIOS DE TRÂNSITO NOS CASOS DE EMBRIAGUEZ

Diante da alteração do Código de Processo Penal com a Lei 12.403/2011, verifica-se que os requisitos da prisão preventiva previstos no artigo 312 tornaram-se ainda mais utilizados em face do novo dispositivo. Entretanto, o presente trabalho buscou pesquisar se há aplicação da prisão preventiva nos homicídios de trânsito nos casos de embriaguez ao volante, diante dos novos requisitos estabelecidos pela Lei 12.403/2011.

2.1 CULPA E DOLO EVENTUAL NOS CRIMES DE TRÂNSITO

Foi realizado no presente trabalho uma pesquisa de jurisprudência no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com o fim de analisar entre os anos 2010 e 2011 qual o posicionamento de tal tribunal sobre o tema.

No período pesquisado, vinte e seis jurisprudências trataram sobre homicídio praticado na direção de veículo automotor, especificamente nos casos de embriaguez ao volante.

Constatou-se que o Tribunal não diverge quanto ao fato de que em se tratando de delitos de trânsito, a regra é a de que o acusado responda por culpa.

No entanto, a divergência surge quando a questão trata dos delitos de trânsito envolvendo embriaguez ao volante, ou seja, se nesses casos seria utilizada a regra, culpa, ou a exceção, dolo. No final da pesquisa constatou-se que dentre as vinte e seis jurisprudências analisadas, treze consideram o crime de homicídio no trânsito em caso de embriaguez como doloso e treze consideram como culposos.

Desse modo, primeiramente constatou-se uma divergência quando no caso concreto além do réu dirigir embriagado, ele estava em alta velocidade, na contramão, com faróis apagados. Ou seja, quando o caso trazia acúmulo de circunstâncias excepcionais, além da embriaguez, cinco jurisprudências entenderam tratar-se de dolo e dez jurisprudências tiveram posicionamento afirmando tratar-se de culpa.

Sendo assim, analisou-se cada uma das cinco jurisprudências que entenderam que, quando envolvesse além da embriaguez, circunstâncias excepcionais, seria crime doloso. Dentre estas jurisprudências, as justificativas foram duas. Concluiu-se que em alguns casos como havia indícios suficientes de que o réu estava embriagado e conduzia o veículo com acúmulo de circunstâncias excepcionais, estes dados, por si só, autorizam concluir que o réu assumiu o risco de produzir o resultado morte. Assim como os outros julgados justificaram que o acúmulo dessas circunstâncias excepcionais, no caso concreto, autoriza a pronúncia do acusado para que o júri decida entre culpa, dolo ou absolvição.

Quanto à análise das dez jurisprudências que firmaram posicionamento afirmando ser crime culposos, embora envolvesse além da embriaguez, outras circunstâncias,

constatou-se que este acúmulo de circunstâncias excepcionais é visto como imprudência e imperícia.

Desse modo, a justificativa das dez jurisprudências sobre culpa entendeu que pratica o delito previsto no art. 302 da Lei 9.503/97 o agente que, de forma, imprudente, dirige embriagado veículo automotor. Ou seja, para os que afirmam este posicionamento, eles entendem que não é suficiente, para a configuração do dolo eventual, o fato de o réu ter ingerido bebida alcoólica, sendo que o eventual excesso de velocidade ou outra circunstância excepcional, deve ser analisado como imprudência, no âmbito da culpa.

Nesse sentido, é de suma importância que se exponha as palavras do Relator Manuel José Martinez Lucas, no julgamento do Recurso em Sentido Estrito n. 70042008029 (tel:70042008029), da Primeira Câmara Criminal do TJRS:

Em se tratando de delitos de trânsito, a regra geral é a denúncia por crime culposo. O dolo eventual, de outra parte, só se caracteriza quando o agente demonstra objetivamente a assunção do risco de produzir o resultado lesivo, o que não se verifica no caso vertente. Ademais, para a embriaguez configurar o dolo eventual, a mesma tem que ser manifesta e determinante para a ocorrência do evento danoso, ou seja, é preciso que se tenha certeza de que o réu realmente estava embriagado e que o acidente de trânsito tenha se dado em razão da embriaguez.

Não é suficiente, portanto, para a configuração do dolo eventual, o fato de o réu ter ingerido bebida alcoólica, sendo que o eventual excesso de velocidade deve ser analisado como imprudência, no âmbito da culpa. Impõe-se, portanto, a despronúncia do réu, com a consequente desclassificação do delito de homicídio doloso. (Recurso em Sentido Estrito N° 70042008029 (tel:70042008029), Primeira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Manuel José Martinez Lucas, Julgado em 20/07/2011)

Ainda, dentre as jurisprudências analisadas sobre culpa, constatou-se outro posicionamento a favor de tal tese, qual seja: para que incida o art. 121 do Código Penal, ou seja, para que o crime de homicídio no trânsito em caso de embriaguez seja doloso, é preciso que as peculiaridades do caso concreto divulguem, em tese, a aceitação do resultado pelo autor, uma conduta que, de tão grave, revele intensa reprovabilidade social-jurídica e indiferença quanto a isso:

Para que incida o art. 121 do Código Penal é preciso que as peculiaridades do caso concreto divulguem, em tese, a aceitação do resultado pelo autor, uma conduta que, de tão grave, revela intensa reprovabilidade social-jurídica e indiferença quanto a isso. Na hipótese, porém, isso não ocorreu. Assim, por reputar inexistente crime doloso contra a vida, nos termos do art. 410 do Código de Processo Penal, fica desclassificada a infração para outra fora da competência do Tribunal do Júri, determinando-se a remessa dos

autos ao juízo de primeira instância competente, cabendo ao Ministério Público dar a nova capitulação jurídica ao fato e devendo o processo prosseguir conforme preconiza o artigo antes referido. Recurso parcialmente provido. (Recurso em Sentido Estrito Nº 70041461211 (tel:70041461211), Primeira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Antônio Ribeiro de Oliveira, Julgado em 01/06/2011)

Além disso, a questão sobre repercussão social do caso concreto é analisada na fundamentação para decretação ou não da prisão preventiva. No entanto, esta polêmica será tratada no próximo tópico.

Por fim, uma outra justificativa utilizada, junto com os demais critérios, para classificar o crime de homicídio no trânsito em caso de embriaguez como culposo ou doloso foi o critério de competência do Tribunal do Júri ou do juiz do primeiro grau para classificação ou desclassificação de tal situação. Ou seja, alguns julgados entenderam que por se tratar de recurso em sentido estrito, após decisão de pronúncia, caberá ao Júri decidir pela desclassificação para crime culposo, mantendo o juiz de primeiro grau a classificação como doloso.

Sendo assim, sete jurisprudências firmaram o posicionamento de que prevalece o princípio do *in dubio pro societate* nesses casos e que, portanto, devem as possibilidades de ser considerado culposo ou doloso no presente caso serem levadas à apreciação do Conselho de Sentença, constitucionalmente competente para o julgamento.

Portanto, os defensores da tese acima defendem que se tratando a pronúncia como mero juízo de admissibilidade e viabilidade da pretensão deduzida na denúncia, prevalece, nessa primeira fase procedimental, o posicionamento que tais casos devem ser levados à apreciação do Tribunal do Júri, para que este decida se o delito será classificado como culposo ou doloso.

Nesse sentido é o entendimento do Relator Odone Sanguiné:

HOMICÍDIO NO TRÂNSITO EM ESTADO DE EMBRIAGUEZ. DOLO EVENTUAL. PRONÚNCIA. Admissível a pronúncia de acusado que dirigia uma motocicleta em alta velocidade em avenida, em acentuado estado de embriaguez, constatado por exame de sangue, tanto que estava "trocando as pernas", assumindo o risco de atropelar criança que atravessava a avenida em companhia de sua avó, atropelando a criança e produzindo-lhe a morte, fugindo imediatamente do local. Prova oral que indica que possivelmente também ingerira o acusado, ademais do álcool, outra droga, situação percebida pelo policial militar. Nesse contexto, é possível afirmar que o motorista, em princípio, assume o risco, age com indiferença para com a eventual lesão do bem jurídico vida da pequena vítima indefesa pela tenra idade, tanto que era conduzida pela mão pela avó. A elevada probabilidade do resultado morte e a indiferença indicam uma decisão de lesionar o bem jurídico protegido pela norma penal incriminadora do homicídio. Destarte, tratando-se a pronúncia de mero juízo de admissibilidade e viabilidade da pretensão deduzida na denúncia, prevalece, nessa

primeira fase procedimental, o princípio in dubio pro *societate*, devendo as possibilidades serem levadas à apreciação do Conselho de Sentença, constitucionalmente competente para o julgamento. (Recurso em Sentido Estrito Nº 70034360891 (tel:70034360891), Terceira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Odone Sanguiné, Julgado em 25/03/2010)

No entanto, cinco jurisprudências dentre as pesquisadas têm posicionamento contrário ao do tratado acima. Ou seja, para os defendem que o crime de homicídio no trânsito em caso de embriaguez é culposos entendem que cabe ao juiz de primeiro grau desclassificar o crime para culposos, impondo a despronúncia do réu.

Nesse sentido é o entendimento do Relator Manuel José Martinez Lucas:

AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CIRCUNSTÂNCIA EXCEPCIONAL A CONFIGURAR A HIPÓTESE DE DOLO EVENTUAL, AUTORIZADORA DA SUBMISSÃO DA CAUSA A JÚRI POPULAR. DESPRONÚNCIA. DESCLASSIFICAÇÃO PARA O CRIME DO ART. 302 DO CTB. Em se tratando de delitos de trânsito, a regra geral é a denúncia por crime culposos. O dolo eventual, de outra parte, só se caracteriza quando o agente demonstra objetivamente a assunção do risco de produzir o resultado lesivo, o que não se verifica no caso vertente. Ademais, para a embriaguez configurar o dolo eventual, a mesma tem que ser manifesta e determinante para a ocorrência do evento danoso, ou seja, é preciso que se tenha certeza de que o réu realmente estava embriagado e que o acidente de trânsito tenha se dado em razão da embriaguez. Não é suficiente, portanto, para a configuração do dolo eventual, o fato de o réu ter ingerido bebida alcoólica, sendo que o eventual excesso de velocidade deve ser analisado como imprudência, no âmbito da culpa. Impõe-se, portanto, a despronúncia do réu, com a consequente desclassificação do delito de homicídio doloso. Recurso provido. (Recurso em Sentido Estrito Nº 70042008029 (tel:70042008029), Primeira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Manuel José Martinez Lucas, Julgado em 20/07/2011)

2.2 A POSSIBILIDADE DA DECRETAÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA NOS HOMICÍDIOS DE TRÂNSITO CAUSADOS PELA EMBRIAGUEZ SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA E A DOUTRINA

Segundo a Lei 12.403/2011, conforme dispõe em seu art. 312, a prisão preventiva deve ser aplicada para garantia da ordem pública, garantia da ordem econômica, conveniência da instrução criminal, assegurar a aplicação da lei penal. Ademais, o artigo 313 do Código de Processo Penal dispõe dos requisitos complementares para a decretação da prisão preventiva, ou seja, além da existência do *fumus commisi delicti e do periculum*

libertatis, o juiz deverá observar os limites de incidência da prisão preventiva, como a decretação da prisão preventiva somente nos crimes dolosos.

Sendo assim, conforme já exposto anteriormente, explica Aury Lopes Jr (2012, p.80) que “não existe possibilidade de prisão preventiva em crime culposo, ainda que se argumente em torno da existência de quaisquer dos requisitos do art. 312”.

Ainda, segundo os autores Távora e Alencar (2012, p.584), torna-se necessário identificar quais as infrações que comportam a decretação da prisão preventiva: “a preventiva só tem cabimento na persecução penal para apuração de crime doloso, cuja pena, via de regra, seja superior a quatro anos (artigo 313, I, do Código de Processo Penal com redação determinada pela Lei nº 12.403/2011)”.

Os autores também afirmam (2012, p. 584) que está é a regra, mas que excepcionalmente, a preventiva também terá cabimento, nas demais hipóteses do artigo 313 do CPP:

“Tratando-se de infrator reincidente, ou seja, já condenado em sentença transitada em julgado por crime doloso, vindo a praticar um novo crime doloso, antes de passados cinco anos do cumprimento ou extinção da pena aplicada na primeira infração; quando exista dúvida sobre a identidade civil da pessoa, e o agente não fornece elementos suficientes para esclarecê-la; se o crime envolver violência doméstica e familiar, no objetivo de garantir a execução de medidas protetivas de urgência”.

Sendo assim, a preventiva só tem cabimento para apuração de crime doloso, cuja pena, via de regra, seja superior a quatro anos; se tiver sido condenado por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do artigo 64, do Código Penal e se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência. Portanto, deve-se deixar claro no presente estudo que os crimes culposos não admitem a prisão preventiva.

Nesse sentido, ao dizer, no art. 282, I, do CPP, que: “as medidas cautelares poderão ser aplicadas quando houver necessidade, nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais, a nova lei delimitou o conceito indeterminado de garantia de ordem pública”. Ou seja, antes, a prisão era determinado como apelo ao “clamor público”, a imediata resposta ao delito ou como uma forma de justiça. No entanto, após a Lei 12.403/2011, a aplicação das medidas cautelares dar-se-á em casos que estejam expressamente previstos (GOMES FILHO, 2012, p. 41).

Sendo assim, sabendo que a decretação das medidas cautelares deve ocorrer quando os casos estiverem expressamente previstos, somente em crimes dolosos, e não quando há repercussão na mídia, vejamos o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Ementa: HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO E LESÃO CORPORAL NO TRÂNSITO. EMBRIAGUEZ. CRIME CULPOSO. DOLO EVENTUAL. Nos delitos cometidos, contra a pessoa, na direção de veículo automotor, mesmo que constatada a influência de álcool sobre o motorista, não é possível, preliminar e objetivamente, definir a conduta como dolosa (dolo eventual), sendo, como regra, a culpa o elemento subjetivo do tipo. A instrução criminal poderá demonstrar que o agente previu o resultado e assumiu o risco de produzi-lo revelando uma conduta dolosa. Assim, não se compatibiliza a segregação cautelar e os delitos - em tese - cometidos pelo paciente (arts. 302 e 303 do CTB), tanto pela quantidade como pela qualidade da pena. ORDEM PÚBLICA. ABALO NÃO EVIDENCIADO. Não há, nos autos, comprovação e que o crime tenha abalado a ordem pública de forma especial a fundamentar uma prisão preventiva, mormente quando o paciente encontra-se hospitalizado em virtude dos ferimentos que sofreu na colisão entre os veículos. LIMINAR RATIFICADA. ORDEM CONCEDIDA. (Habeas Corpus Nº 70036820090 (tel:70036820090), Terceira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 24/06/2010)

Ementa: HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO NO TRÂNSITO. NÃO DEMONSTRADA AMEAÇA À ORDEM PÚBLICA. PRISÃO QUE NÃO SE MOSTRA NECESSÁRIA ANTES DE EVENTUAL SENTENÇA CONDENATÓRIA. Ordem concedida. (Habeas Corpus Nº 70043671999 (tel:70043671999), Primeira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Manuel José Martinez Lucas, Julgado em 20/07/2011)

Ainda, mais uma questão deve-se analisar sobre o assunto, qual seja, durante o Inquérito Policial ainda não se define se o delito é culposos ou doloso e o Ministério Público apenas firma *opinio delicti*, acerca de ser doloso ou culposos, quando oferece a denúncia.

Sendo assim, sabendo-se que a Lei 12.403/2011 tem como requisito para a decretação da prisão preventiva somente em crime doloso, com que embasamento o juiz decretaria a preventiva na fase do inquérito policial, uma vez que até aquele momento o Ministério Público ainda não firmou a *opinio delicti*?

Conforme já demonstrado no presente trabalho, constatou-se que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul não diverge quanto ao fato de se tratando de delitos de trânsito, a regra é a de que o acusado responda por culpa. Nesse sentido, mesmo que constatada a influência de álcool sobre o motorista, não é possível, preliminarmente e objetivamente, definir a conduta como dolosa, para decretação de uma preventiva, já que como regra, a culpa é o elemento subjetivo do tipo e que portanto, como regra e preliminarmente, não cabe prisão preventiva.

Sendo assim, até que se defina se o caso concreto é caso de regra geral, culpa, ou caso de exceção, dolo, embora haja ou não clamor público, não há como haver uma decretação de uma prisão preventiva, pelo menos, preliminarmente.

Por fim, é de suma importância que se trate de mais um ponto relevante e atual sobre o tema, qual seja, o Projeto de Lei 2.788/2011, o qual traz modificações ao artigo 306 do Código de Trânsito Brasileiro, que define o crime de embriaguez ao volante. Tal projeto

endurece o tratamento dado aos motoristas que forem surpreendidos em estado de embriaguez, levando em consideração as consequências provocadas. Nesse sentido, o projeto quer que se o condutor, que conduzir veículo automotor sob influência de álcool e causar morte à alguém, a pena será de 08 (oito) a 16 (dezesesseis) anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.

No entanto, diante de uma possível mudança, o que não se sabe ainda é qual será o posicionamento dos tribunais em relação a decretação da prisão preventiva já que se levará em consideração o resultado provocado pela conduta e como se vê, a mudança do artigo proporciona uma subjetividade maior na análise do caso concreto.

Assim, resta aguardar a aprovação da Câmara dos Deputados e Sanção Presidencial, para então analisar alguma mudança no posicionamento dos Tribunais com relação à necessidade da decretação da prisão preventiva em casos de homicídio no trânsito causados por embriaguez, diante de uma visão mais severa do caso. Até porque clamor público não deve embasar a preventiva! Não é requisito de decretação!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o novo tratamento das medidas cautelares dado pela Lei 12.403/2011, surgiu o questionamento de se seria possível a decretação da prisão preventiva nos crimes de homicídio no trânsito em caso de embriaguez. Sendo assim, pretendeu-se no decorrer deste trabalho averiguar qual é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim como o posicionamento da doutrina quanto a divergência do homicídio no trânsito ser doloso ou culposo. O trabalho também buscou concluir qual a necessidade da prisão preventiva e se existe medidas cautelares diversas da prisão, em casos que envolvem essa situação.

Sendo assim, passou-se a analisar quais as infrações que comportam a decretação da prisão preventiva. Chegou-se a conclusão, com o estudo, que a preventiva só tem cabimento na persecução penal para apuração de crime doloso. Portanto, deve-se deixar claro no presente estudo que os crimes culposos não admitem a prisão preventiva.

Ainda, como o estudo se delimita a tratar da possibilidade da decretação de medidas cautelares diversas da prisão no crime de homicídio no trânsito em caso de embriaguez, pelo fato de haver divergência doutrinária de ser crime doloso ou culposo, no qual se for culposo não cabe prisão preventiva, é de suma importância que se conclua que a prisão preventiva deve ser tratada como última ratio. Primeiramente, portanto, deve-se aplicar as medidas cautelares restritivas de liberdade e, por último, a prisão, por expressa previsão legal. Sendo assim, além do caráter excepcional da medida, a imposição da preventiva em crime culposo, viola qualquer senso mínimo de proporcionalidade ou necessidade. Por outro lado, além da excepcionalidade da prisão preventiva, esta somente deve ser autorizada nos casos em que tem possibilidade de aplicação, conforme a lei.

Ademais, constatou-se no presente trabalho que entre os anos de 2010 e 2011 o Tribunal não diverge quanto ao fato de que em se tratando de delitos de trânsito, a regra é de que o acusado responde por culpa. No entanto, a divergência surge quando a questão trata dos delitos de trânsito envolvendo embriaguez ao volante, ou seja, se seria utilizada a

regra culpa, ou a exceção, dolo. Desse modo, conclui-se com a pesquisa que dentre as vinte e seis jurisprudências pesquisadas, treze consideraram o crime de homicídio no trânsito em caso de embriaguez como doloso e treze consideraram como culposo. No entanto, dentre essas jurisprudências, concluiu-se que há dificuldade de preencher requisitos para decretação de medidas alternativas. Entretanto, embora a posição jurisprudencial seja bem dividida, concluiu-se que mesmo que constatada a influência de álcool sobre o motorista, não é possível, preliminarmente e objetivamente, definir a conduta como dolosa, para decretação de uma preventiva, já que como regra, a culpa é o elemento subjetivo do tipo e que portanto, preliminarmente, não cabe prisão preventiva. Sendo assim, até que se defina se o caso concreto é caso de regra geral, culpa, ou caso de exceção, dolo, embora haja ou não clamor público, não há como haver uma decretação de uma prisão preventiva, pelo menos, preliminarmente.

REFERÊNCIAS

- ALVEZ, Leonardo Barreto Moreira. Direito Processual Penal. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.
- AZEVEDO, Marcelo; Salim Alexandre. Direito JusPodivm, 2012. Penal. Salvador: Editora
- BADARÓ, Gustavo Henrique. Medidas Cautelares Alternativas à Prisão Preventiva. In: Medidas Cautelares no Processo Penal- Prisões e suas alternativas. Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal- Parte Geral. Vol. 1. Editora Saraiva, 2009.
- CRUZ, Rogério Schietti Machado. Prisão Cautelar- Dramas, princípios e alternativas. Editora Lumen Juris, 2006.
- FERNANDES, OG. Constituição, Processo e Prisão. In: Medidas Cautelares no Processo Penal- Prisões e suas alternativas. Editora dos Tribunais, 2012.
- FILHO, Antônio Magalhães Gomes. Medias Cautelares e Princípios Constitucionais. In: Medidas Cautelares no Processo Penal- Prisões e suas alternativas. Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal- Parte Geral. Vol. 1. Editorial Impetus, 2009.
- JESUS, Damásio. Direito Penal- Parte Geral. Vol. 1. 30ª edição. Editora Saraiva, 2009.
- JÚNIOR, Aury Lopes. O Novo Regime Jurídico da Prisão Processual, Liberdade Provisória e Medidas Cautelares Diversas. 2ª edição. Editora Lumen Juris, 2012.
- Lei 12.403 de 4 de maio de 2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/l12403.htm> Acesso em 7 de novembro de 2012.
- LIMA, Marcellus Polastri. Tutela Cautelar no Processo Penal. Editora Lumen Juris, 2005.
- PRADO, Geraldo. Excepcionalidade da Prisão Provisória. In: Mdeisa Cautelares no Processo Penal- Prisões e suas alternativas. Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- TÁVORA, Nestor; Alencar, Rosmar Rodrigues. Curso de Direito Processual Penal. 7ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.
- Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Habeas Corpus Nº 70036820090 (tel:70036820090). Julgado pela Terceira Câmara Criminal. Relator: Ivan Leomar Bruxel, em 24/06/2010. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 08 de novembro de 2012.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Habeas Corpus Nº 70043671999 (tel:70043671999). Julgado pela Primeira Câmara Criminal. Relator: Manuel José Martinez Lucas, em 20/07/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 08 de novembro de 2012.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Recurso em Sentido Estrito Nº 70042008029 (tel:70042008029). Julgado pela Primeira Câmara Criminal. Relator: Manuel José Martinez Lucas, em 20/07/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 08 de novembro de 2012.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Recurso em Sentido Estrito Nº 70041461211 (tel:70041461211). Julgado pela Primeira Câmara Criminal. Relator: Marco Antônio Ribeiro de Oliveira, em 01/06/2011. Disponível em <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 08 de novembro de 2012.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Recurso em Sentido Estrito Nº 70034360891 (tel:70034360891). Julgado pela Terceira Câmara Criminal. Relator: Odone Sanguiné, em 25/03/2010. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 08 de novembro de 2012.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Recurso em Sentido

Estrito Nº 70042008029 (tel:70042008029). Julgado pela Primeira Câmara Criminal. Relator: Manuel José Martinez Lucas, em 20/07/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 08 de novembro de 2012.

A NATUREZA JURÍDICA DA ASSISTÊNCIA QUALIFICADA À VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA REALIZADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO PROCESSO PENAL.

THE LEGAL NATURE OF QUALIFIED ASSISTANCE TO VICTIMS OF DOMESTIC VIOLENCE PROVIDED BY THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN CRIMINAL PROCEEDINGS.

Paulo Henrique de Souza¹²

Diego Souza Carvalho Mota¹³

RESUMO

Este artigo analisa o papel constitucional da Defensoria Pública brasileira na assistência jurídica às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, com especial enfoque em sua atuação no âmbito do processo penal. Discute-se a natureza jurídica dessa assistência, diferenciando-a fundamentalmente da figura do assistente de acusação previsto no Código de Processo Penal, e explorando as nuances e desafios inerentes à garantia de uma proteção integral à vítima, em conformidade com a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e os preceitos constitucionais. Aborda-se a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* (guardiã dos vulneráveis) e a importância da "assistência qualificada" no combate à vitimização secundária e na promoção da autonomia da mulher. A pesquisa baseia-se em análise documental de legislação, doutrina, jurisprudência e publicações institucionais, buscando demonstrar que a atuação defensorial transcende a mera postulação punitiva, orientando-se pela promoção dos direitos humanos, pela autonomia da vontade da vítima e pela busca de soluções que efetivamente contribuam para a superação do ciclo de violência, apesar dos desafios institucionais e estruturais enfrentados.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Lei Maria da Penha; Assistência Jurídica; Processo Penal; Assistente de Acusação;

ABSTRACT

This article analyzes the constitutional role of the Brazilian Public Defender's Office in providing legal assistance to women victims of domestic and family violence, with a special focus on its performance within criminal proceedings. It discusses the legal nature of this assistance, fundamentally differentiating it from the figure of the assistant prosecutor

¹² Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto Elpidio Donizette.

¹³ Especialista em Direito Público e Direito Processual pelo Instituto Elpidio Donizette.

provided for in the Code of Criminal Procedure, and exploring the nuances and challenges inherent in guaranteeing comprehensive protection for the victim, in accordance with the Maria da Penha Law (Law No. 11,340/2006) and constitutional precepts. The article addresses the Public Defender's Office's role as *custos vulnerabilis* (guardian of the vulnerable) and the importance of "qualified assistance" in combating secondary victimization and promoting women's autonomy. The research is based on a documentary analysis of legislation, doctrine, jurisprudence, and institutional publications, seeking to demonstrate that the public defender's actions transcend mere punitive claims, being guided by the promotion of human rights, the victim's autonomy, and the search for solutions that effectively contribute to overcoming the cycle of violence, despite the institutional and structural challenges faced.

Keywords: Public Defender's Office; Maria da Penha Law; Legal Assistance; Criminal Procedure; Assistant Prosecutor;

1. INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher representa uma das mais persistentes e graves violações de direitos humanos no Brasil, um fenômeno complexo e multifacetado, cujas raízes se aprofundam em estruturas sociais historicamente desiguais e patriarcais. A promulgação da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, constituiu um divisor de águas no ordenamento jurídico nacional, estabelecendo um microsistema normativo voltado à prevenção, coibição e erradicação dessa forma de violência, além de prever mecanismos de assistência e proteção às vítimas.

Nesse contexto, a Defensoria Pública, instituição alçada pela Constituição Federal de 1988 (Art. 134) à condição de essencial à função jurisdicional do Estado, assume um protagonismo fundamental. Incumbida da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa integral e gratuita dos necessitados, sua atuação no enfrentamento à violência doméstica transcende a mera representação em juízo. A Lei Maria da Penha, em seus artigos 27 e 28, reforça essa missão ao garantir à mulher em situação de violência o acompanhamento jurídico em todos os atos processuais e o acesso facilitado aos serviços da Defensoria Pública, mediante atendimento específico e humanizado (BRASIL, 2006).

Contudo, a exata delimitação do papel da Defensoria Pública no processo penal decorrente de violência doméstica, especialmente sua distinção em relação à figura do assistente de acusação (prevista nos artigos 268 a 273 do Código de Processo Penal), ainda suscita debates na doutrina e na prática forense. Enquanto o assistente de acusação tradicionalmente atua como um auxiliar do Ministério Público, com o objetivo precípua de obter a condenação do réu e a reparação do dano, a Defensoria Pública, por sua natureza constitucional e pela especificidade da Lei Maria da Penha, orienta-se por um espectro mais amplo de proteção aos direitos da vítima. Sua atuação se aproxima da figura dos *custos vulnerabilis*, ou seja, de guardiã dos interesses dos vulneráveis, buscando não apenas a resposta penal, mas a garantia de direitos e a prevenção da revitimização (MAIA, 2019; PINTO; MAIA, 2021).

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar a fundo o papel da Defensoria Pública na assistência jurídica à vítima de violência doméstica no processo penal,

destacando, de maneira fundamentada, que sua função não se confunde com a de assistente de acusação. Buscar-se-á explorar as nuances dessa atuação, considerando a missão constitucional da instituição como *custos vulnerabilis*, o conceito de "assistência qualificada" e o respeito à autonomia da vontade da mulher, sem descurar dos desafios estruturais, processuais e institucionais que permeiam essa atuação, incluindo o combate à vitimização secundária, recentemente reforçado por decisão do Supremo Tribunal Federal (ADPF 1107). Argumenta-se que a Defensoria Pública atua, primordialmente, como garantidora dos direitos fundamentais da vítima, buscando a solução que melhor atenda à sua proteção integral, o que pode, inclusive, divergir do interesse puramente punitivo.

Para tanto, utilizou-se metodologia de análise da legislação pertinente, da doutrina especializada, da jurisprudência e de publicações institucionais das Defensorias Públicas, confrontando a figura da assistência jurídica qualificada prevista na Lei Maria da Penha com o instituto da assistência à acusação do processo penal comum. Serão abordados os fundamentos que justificam essa distinção e os desafios para a efetivação de uma assistência jurídica verdadeiramente integral e emancipatória.

2. A DEFENSORIA PÚBLICA E A LEI MARIA DA PENHA: FUNDAMENTOS NORMATIVOS DA ASSISTÊNCIA INTEGRAL E ESPECIALIZADA

A compreensão do papel da Defensoria Pública na assistência à vítima de violência doméstica exige, primeiramente, a análise do arcabouço normativo que rege tanto a instituição quanto o enfrentamento a essa forma específica de violação de direitos. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 134, delinea a missão central da Defensoria Pública, conferindo-lhe a incumbência da "orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados" (BRASIL, 1988). Essa definição ampla já sinaliza uma atuação que ultrapassa a mera postulação em juízo, abarcando a promoção de direitos e a defesa integral, o que inclui, necessariamente, a proteção das vítimas de violência e a atuação em prol dos vulneráveis de forma geral.

A Lei Complementar nº 80/1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, detalha suas funções institucionais. O artigo 4º, inciso XI, por exemplo, prevê expressamente a função de "atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas" (BRASIL, 1994). Embora a implementação efetiva do atendimento interdisciplinar enfrente desafios estruturais, a previsão legal reforça o mandato da instituição para atuar especificamente na defesa de vítimas de violência, reconhecendo a complexidade da matéria.

Nesse cenário, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) surge como um marco legislativo crucial, não apenas por tipificar e criar mecanismos para coibir a violência doméstica, mas também por estabelecer direitos específicos para a mulher em situação de violência. Os artigos 27 e 28 são centrais para a discussão aqui proposta. O artigo 27 estabelece que "em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a mulher em situação de violência doméstica e familiar deverá estar acompanhada de advogado, ressalvado o previsto no art. 19 desta Lei" (BRASIL, 2006). Já o artigo 28 garante "a toda mulher em

situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado" (BRASIL, 2006).

Esses dispositivos, interpretados em conjunto com a missão constitucional da Defensoria Pública, conferem à instituição um papel diferenciado na assistência à vítima. Não se trata apenas de suprir a ausência de um advogado particular, mas de oferecer uma **assistência jurídica qualificada** que considere as especificidades da violência de gênero e as múltiplas necessidades da mulher. A exigência de um "atendimento específico e humanizado" (Art. 28) corrobora essa visão, apontando para uma atuação que vá além do tecnicismo jurídico e incorpore acolhimento e escuta qualificada. Como destaca a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADep, [s.d.]), diversas Defensorias Públicas estaduais possuem Núcleos Especializados de Defesa da Mulher (NUDEMs) ou estruturas similares, responsáveis por prestar essa orientação e defesa especializada, atuando no ajuizamento de ações cíveis (alimentos, divórcio, guarda), no requerimento de medidas protetivas e no encaminhamento para a rede de proteção.

É fundamental notar que a Lei Maria da Penha, ao prever a assistência jurídica, o faz no contexto de um sistema integrado de proteção, que inclui medidas protetivas de urgência (cíveis e criminais), atendimento psicossocial e articulação com a rede de serviços. A atuação da Defensoria Pública, portanto, insere-se nessa lógica mais ampla, não se restringindo ao processo penal *stricto sensu*. Como aponta Brandão (2018), a própria lei prevê uma competência híbrida (cível e criminal) para os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Art. 14 e 33), refletindo a complexidade do fenômeno e a necessidade de respostas integradas, embora a implementação dessa competência ainda gere controvérsias.

Esse arcabouço normativo fornece a base para diferenciar a atuação da Defensoria Pública daquela do assistente de acusação tradicional. Enquanto este último tem sua atuação delimitada pelo Código de Processo Penal e focada na persecução penal, a Defensoria Pública, no contexto da Lei Maria da Penha, possui um mandato mais amplo, constitucionalmente orientado para a defesa integral dos direitos humanos da vítima, atuando como *custos vulnerabilis* e buscando uma assistência qualificada e humanizada, o que será aprofundado na seção seguinte.

3. A DISTINÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO ASSISTENTE À VÍTIMA VERSUS ASSISTENTE DE ACUSAÇÃO

3.1. NATUREZA JURÍDICA DO ASSISTENTE DE ACUSAÇÃO NO PROCESSO PENAL TRADICIONAL

O assistente de acusação, figura prevista nos artigos 268 a 273 do Código de Processo Penal (CPP), possui natureza jurídica de parte contingente ou eventual no processo penal.

Trata-se de um sujeito processual secundário que atua como auxiliar do Ministério Público na persecução penal, representando interesses privados dentro da ação penal pública. Sua legitimidade advém da condição de ofendido (vítima) ou, na falta deste, de seu representante legal, cônjuge, ascendente, descendente ou irmão (art. 268, CPP).

A doutrina processual penal tradicional caracteriza o assistente de acusação como um "assistente litisconsorcial" do Ministério Público, com poderes processuais limitados e subordinados à atuação ministerial. Conforme ensina Eugênio Pacelli (2020, p. 478), "o assistente de acusação não é parte autônoma, mas coadjuvante da acusação pública, atuando sempre em posição subordinada à do Ministério Público". Essa subordinação se evidencia em diversos aspectos:

1. **Momento de ingresso:** Só pode intervir após o recebimento da denúncia e antes da sentença final (art. 269, CPP);
2. **Poderes processuais limitados:** Não pode aditar a denúncia, oferecer denúncia subsidiária ou recorrer de decisão absolutória quando o MP não recorre (Súmula 208, STF);
3. **Finalidade específica:** Sua atuação visa primordialmente à condenação do acusado e à obtenção de título executivo para futura ação civil ex delicto (art. 91, I, CP);
4. **Natureza acessória:** Não pode prosseguir sozinho na ação penal se houver pedido de arquivamento ou desistência pelo MP.

O Superior Tribunal de Justiça já consolidou entendimento de que "o assistente de acusação tem legitimidade para recorrer da sentença penal condenatória quando o seu único objetivo for o de aumentar o valor mínimo fixado a título de reparação pelos danos causados pela infração, nos termos do art. 387, IV, do CPP" (REsp 1.675.874/MS). Isso reforça a natureza essencialmente patrimonial e punitiva de sua atuação.

Assim, o assistente de acusação possui natureza jurídica de parte adesiva, secundária e subordinada, com interesse predominantemente voltado à punição do acusado e à reparação civil do dano. Sua legitimidade é restrita e sua atuação é limitada pelo protagonismo do Ministério Público na ação penal pública.

3.2. NATUREZA JURÍDICA *SUI GENERIS* DA DEFENSORIA PÚBLICA NA ASSISTÊNCIA À VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Em contraste, a atuação da Defensoria Pública na assistência à vítima de violência doméstica possui natureza jurídica fundamentalmente distinta, que não se enquadra nos moldes tradicionais do assistente de acusação. Trata-se de uma atuação *sui generis*, derivada diretamente da Constituição Federal e da Lei Maria da Penha, com características próprias que a diferenciam do instituto processual penal clássico.

A natureza jurídica dessa assistência pode ser caracterizada como:

1. **Institucional e constitucional:** Decorre diretamente do art. 134 da CF/88 e do art. 28 da Lei Maria da Penha, não sendo mera faculdade processual, mas dever institucional da Defensoria;
2. **Autônoma e independente:** Não está subordinada ao Ministério Público nem depende de sua concordância ou atuação, podendo inclusive divergir da posição ministerial quando necessário para a proteção integral da vítima;
3. **Integral e multidimensional:** Abrange aspectos criminais, cíveis, protetivos e psicossociais, não se limitando à persecução penal;
4. **Protetiva e não meramente punitiva:** Visa primordialmente à proteção da vítima e não necessariamente à punição do agressor, podendo inclusive buscar soluções alternativas quando for do interesse da assistida;
5. **Qualificada e especializada:** Exige conhecimento específico sobre violência de gênero, ciclos de violência e vulnerabilidades interseccionais.

Maurilio Casas Maia (2023) destaca que "a assistência qualificada da vítima pela Defensoria Pública não se confunde com a assistência à acusação, sendo instituto jurídico próprio, com natureza e finalidades distintas". O autor enfatiza que "enquanto o assistente de acusação é parte adesiva e subordinada ao Ministério Público, a Defensoria Pública atua com autonomia funcional e independência técnica na defesa da vítima".

Esta distinção foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do HC 294.599/SP, onde se afirmou que "a atuação da Defensoria Pública na defesa dos interesses da vítima de violência doméstica não se confunde com a figura do assistente de acusação, possuindo legitimidade e prerrogativas próprias, decorrentes de sua missão constitucional".

3.3. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS VULNERABILIS*: UMA NOVA CATEGORIA JURÍDICA

A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* (guardião dos vulneráveis) representa uma categoria jurídica inovadora no ordenamento brasileiro, que transcende as classificações processuais tradicionais. Essa função, reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência recente, confere à instituição legitimidade para intervir em processos onde estejam em jogo interesses de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, mesmo quando não atua como representante processual direto.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.712.163/SP, reconheceu expressamente essa função ao afirmar que "a Defensoria Pública, na condição de *custos vulnerabilis* (guardião dos vulneráveis), possui legitimidade para intervir, como terceira interessada, nas ações em que se discutam direitos relacionados à saúde de pessoas hipossuficientes". Esse entendimento foi posteriormente ampliado para outras áreas, incluindo a proteção de vítimas de violência doméstica.

No contexto da Lei Maria da Penha, a atuação como *custos vulnerabilis* permite à Defensoria Pública:

1. **Intervir em qualquer fase processual:** Diferentemente do assistente de acusação, que só pode ingressar após o recebimento da denúncia, a Defensoria pode atuar desde a fase policial até a execução penal;
2. **Recorrer autonomamente:** Pode interpor recursos e impugnações independentemente da atuação do Ministério Público, quando necessário para proteger os interesses da vítima;
3. **Requerer medidas protetivas:** Possui legitimidade para solicitar medidas protetivas de urgência, mesmo sem representação criminal formal;
4. **Fiscalizar a aplicação da lei:** Atua como garantidora da correta aplicação da Lei Maria da Penha e do respeito aos direitos da vítima durante todo o processo.

Pinto e Maia (2021, p. 52) destacam que "o *custos vulnerabilis* representa uma evolução no sistema de justiça brasileiro, conferindo à Defensoria Pública um papel institucional que vai além da mera representação processual, atuando como verdadeira guardiã dos interesses dos vulneráveis em sentido amplo".

3.4. IMPLICAÇÕES PRÁTICAS DA DISTINÇÃO DE NATUREZA JURÍDICA

A distinção entre a natureza jurídica da atuação da Defensoria Pública como assistente à vítima e a do assistente de acusação tradicional produz importantes consequências práticas:

1. **Legitimidade processual ampliada:** A Defensoria Pública pode atuar em todas as fases e instâncias processuais, não estando limitada às restrições impostas ao assistente de acusação;
2. **Autonomia técnica:** Pode adotar estratégias processuais independentes, inclusive divergentes das adotadas pelo Ministério Público, quando entender que melhor atendem aos interesses da vítima;
3. **Abordagem integral:** Pode propor e acompanhar medidas cíveis, criminais e protetivas simultaneamente, garantindo proteção integral;
4. **Respeito à autonomia da vítima:** Pode considerar os desejos e necessidades específicas da mulher em situação de violência, não estando vinculada exclusivamente ao interesse punitivo;
5. **Combate à vitimização secundária:** Tem legitimidade para intervir quando práticas institucionais revitimizadoras ocorrerem, como reconhecido na ADPF 1107.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisão paradigmática (Apelação Criminal nº 0008154-75.2016.8.26.0050), reconheceu que "a atuação da Defensoria Pública na assistência à vítima de violência doméstica, nos termos da Lei Maria da Penha, não se confunde com a assistência à acusação prevista no CPP, possuindo natureza jurídica própria, derivada diretamente da Constituição Federal e da Lei 11.340/2006".

Essa distinção de natureza jurídica é fundamental para garantir a efetividade da proteção às mulheres em situação de violência, permitindo uma atuação mais ampla, autônoma e alinhada às necessidades específicas de cada caso, superando a visão meramente punitivista do processo penal tradicional.

4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA INTEGRAL

Apesar do robusto arcabouço normativo e da clareza conceitual sobre o papel diferenciado da Defensoria Pública, a efetivação de uma assistência jurídica integral e emancipatória às vítimas de violência doméstica enfrenta obstáculos significativos na prática.

Um dos principais desafios é de ordem **estrutural e orçamentária**. Muitas Defensorias Públicas estaduais ainda carecem de estrutura física adequada e de um número suficiente de defensores(as) para atender à demanda crescente e complexa (ANADEP, [s.d.]; CADERNOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018). A insuficiência de recursos impacta diretamente a capacidade de oferecer o atendimento integral e humanizado preconizado pela Lei Maria da Penha.

No âmbito **processual e institucional**, persistem dificuldades significativas. Uma barreira relevante reside na **resistência ou incompreensão por parte de alguns atores do sistema de justiça (Judiciário e Ministério Público)** quanto à natureza específica da atuação da Defensoria Pública no contexto da Lei Maria da Penha. Frequentemente, confunde-se a "assistência qualificada" e a atuação como *custos vulnerabilis* com a figura tradicional do assistente de acusação do CPP (MAIA, 2023). Essa incompreensão pode levar à não observância, por parte de magistrados ou membros do MP, da autonomia funcional da Defensoria e do seu papel primordial de garantidora dos direitos da vítima, mesmo quando sua estratégia diverge do interesse puramente punitivo ou da linha adotada pela acusação formal.

A própria aceitação da intervenção como *custos vulnerabilis*, embora reconhecida por tribunais superiores (DIZER O DIREITO, 2019), ainda encontra percalços, sendo descrita como uma aceitação "progressiva" em algumas instâncias, o que denota um debate e uma resistência ainda presentes no cenário jurídico (PINTO; MAIA, 2021). Essa resistência pode se manifestar na dificuldade em admitir a intervenção da DP em determinados processos ou na limitação de sua atuação, desconsiderando sua legitimidade para zelar pelos interesses dos vulneráveis de forma ampla.

Ademais, a cultura institucional arraigada no sistema de justiça, por vezes marcada por práticas sexistas e revitimizadoras, representa um desafio constante. A

necessidade de decisões como a proferida pelo STF na ADPF 1107, proibindo expressamente a desqualificação da vítima com base em seu comportamento ou vida pregressa, evidencia a existência dessas práticas e a importância do papel ativo da Defensoria Pública em combatê-las (ABREU, 2024; BRASIL, 2024). A não observância dessas diretrizes por parte de juízes ou promotores, ou a tentativa de silenciar a atuação da Defensoria que busca garantir o respeito à dignidade da vítima, configura uma grave barreira ao acesso à justiça.

Esses desafios institucionais impactam diretamente a vítima, podendo resultar em **vitimização secundária** quando sua autonomia não é respeitada ou quando a Defensoria encontra obstáculos para implementar estratégias de proteção integral que vão além da esfera criminal (ABREU, 2024). A falta de diálogo e a existência de visões conflitantes entre as instituições podem gerar insegurança e dificultar a navegação da mulher pelo complexo sistema de justiça.

Outro desafio reside na **articulação com a rede de serviços**. A proteção integral da vítima depende de uma atuação coordenada entre a Defensoria Pública, o sistema de justiça, a segurança pública, a saúde, a assistência social e outros órgãos. A falta de protocolos claros, a burocracia excessiva e a descontinuidade de políticas públicas podem fragmentar o atendimento e comprometer a eficácia das intervenções (ANADEP, [s.d.]).

Superar esses desafios exige um investimento contínuo no fortalecimento institucional da Defensoria Pública, com garantia de autonomia e orçamento adequados. Requer, também, a capacitação permanente de defensores(as) e servidores(as) em temas como gênero, direitos humanos, *custos vulnerabilis*, combate à vitimização secundária e atendimento humanizado. É crucial fomentar o diálogo interinstitucional para construir entendimentos comuns sobre o papel de cada órgão no sistema de proteção à mulher, superando resistências e garantindo a aplicação uniforme da Lei Maria da Penha e das decisões dos tribunais superiores. A consolidação da jurisprudência no sentido de reconhecer e valorizar o papel da Defensoria como garantidora dos direitos da vítima (*custos vulnerabilis*), distinta do assistente de acusação, é fundamental.

5. CONCLUSÃO

A Defensoria Pública desempenha um papel insubstituível e constitucionalmente delineado na assistência jurídica às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Brasil. Sua atuação no processo penal, fundamentada na Constituição Federal, na Lei Maria da Penha e em sua Lei Orgânica, distingue-se claramente da figura do assistente de acusação, aproximando-se da função de *custos vulnerabilis*.

A natureza jurídica da assistência prestada pela Defensoria Pública à vítima de violência doméstica é *sui generis*, derivada diretamente do texto constitucional e da Lei Maria da Penha, caracterizando-se pela autonomia, integralidade e foco na proteção da vítima, em contraste com a natureza acessória, limitada e punitivista do assistente de acusação tradicional. Essa distinção fundamental não é meramente acadêmica, mas produz consequências práticas significativas na amplitude da atuação, na legitimidade processual e na efetividade da proteção oferecida.

Enquanto o assistente de acusação foca na persecução penal e na reparação do dano, a Defensoria Pública orienta-se pela promoção dos direitos humanos e pela defesa integral da vítima. Isso implica uma abordagem que transcende o interesse puramente punitivo, priorizando a segurança, o bem-estar e a autonomia da mulher, considerando as complexidades psicossociais e econômicas envolvidas na violência de gênero. A independência funcional em relação ao Ministério Público e o combate ativo à vitimização secundária reforçam essa distinção.

A função da Defensoria não é ser uma segunda acusação, mas sim garantir que a voz da vítima seja ouvida, seus direitos respeitados e suas necessidades atendidas de forma integral e humanizada, através de uma assistência qualificada. Atuando como *custos vulnerabilis*, a instituição busca romper o ciclo de violência, prevenir a revitimização no próprio sistema de justiça e promover a emancipação da mulher.

Contudo, a plena efetivação desse papel enfrenta desafios estruturais, processuais e institucionais – incluindo resistências dentro do próprio sistema de justiça – que demandam atenção e investimento contínuos por parte do Estado e da sociedade. O fortalecimento da Defensoria Pública, com dotação orçamentária adequada, garantia de autonomia, capacitação constante e fomento ao diálogo interinstitucional, é condição *sine qua non* para que a promessa de proteção integral da Lei Maria da Penha se torne realidade para todas as mulheres brasileiras, assegurando um acesso à justiça que seja verdadeiramente justo, humano e livre de estereótipos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ana Claudia da Silva. O papel da Defensoria Pública no combate às práticas que desqualificam a vítima em processos criminais envolvendo violência contra a mulher. **Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 83-112, 2024. Disponível em: <https://revista.defensoria.df.gov.br/revista/index.php/revista/article/view/275/347>. Acesso em: 30 maio 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP). **A Atuação da Defensoria Pública no Combate à Violência Doméstica**. Brasília, DF: ANADEP, [s.d.]. Cartilha. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/CARTILHA_MULHERES-3%282%29.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

ARAUJO, Nathália Pimenta de. **O Valor Probatório da Palavra da Vítima nos Casos de Violência Doméstica**. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/7528/1/NPAraujo.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRANDÃO, Selma Maria Oliveira. **Uma Análise da Resolução nº 47 do TJBA e a Implementação da Competência Híbrida Determinada pelos Artigos 14 e 33 da Lei Maria da Penha: Impactos na Prestação Jurisdicional para Defesa das Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar**. Monografia (Graduação em

Direito) – Faculdade Baiana de Direito, Salvador, 2018. Disponível em: <http://portal.faculdadebaianadedireito.com.br/portal/monografias/Selma%20Maria%20Oliveira%20Brand%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Lei Maria da Penha. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11340.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 294.599/SP**. Relator: Min. Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 04/12/2014, DJe 19/12/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.675.874/MS**. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 28/02/2018, DJe 08/03/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.712.163/SP**. Relator: Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, julgado em 08/11/2018, DJe 26/11/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF proíbe questionamentos sobre histórico de vida da mulher vítima de violência**. Notícias STF, 23 maio 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-proibe-questionamentos-sobre-historico-de-vida-da-mulher-vitima-de-violencia/>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 208**. O assistente do Ministério Público não pode recorrer, extraordinariamente, de decisão concessiva de habeas corpus. Brasília, DF: STF, 1963.

CADERNOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Direitos econômicos, sociais e culturais**. São Paulo: EDEPE, v. 3, n. 14, 2018. ISSN 2526-5199. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalPeriodicos/TodosOsPeriodicos/cadernos_defensoria_publica_esp/Cad-Def-Pub-SP_n.14_1.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

DIZER O DIREITO. **STJ admite a intervenção da Defensoria Pública como custos vulnerabilis**. Dizer o Direito, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/11/stj-admite-intervencao-da-defensoria.html>. Acesso em: 30 maio 2025.

MAIA, Maurilio Casas. Defensor integral da mulher e assistência qualificada da vítima. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 28 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-28/tribuna-defensoria-defensora-integral-mulher-assistencia-desqualificada-vitima/>. Acesso em: 30 maio 2025.

MAIA, Maurilio Casas. *Custos Vulnerabilis: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. In: MAIA, Maurilio Casas; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron. **Custos Vulnerabilis: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Editora CEI, 2019.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PINTO, Giovanna Cristina Ferreira; MAIA, Maurilio Casas. A atuação da Defensoria Pública na condição de "Custos Vulnerabilis": análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Amazonas. **Revista Arandu - Norteando Direitos**, Boa Vista, v. 1, n. 1, p. 45-85, 2021. Disponível em: <https://static.defensoria.to.def.br/editorial-media/2/106/review/e9097984-a9d0-458d-97c2-b1614f288a3f.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

REVISTA DE DIREITO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: CEJUR/DPRJ, n. 33, 2023. ISSN 1981-1950. Disponível em: <http://cejur.rj.def.br/uploads/arquivos/5632822b16b74f8c9ee5433be2dbde97.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Criminal nº 0008154-75.2016.8.26.0050**. Relator: Des. Guilherme de Souza Nucci, 16ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 14/05/2019, DJe 16/05/2019.

MUNICIPALIZAÇÃO DO TRÂNSITO

TRAFFIC MUNICIPALIZATION

João Marcelo e Silva Diniz¹⁴

RESUMO:

A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, conhecida Código de Trânsito Brasileiro – CTB, criou várias inovações, inclusive, quanto à imposição aos municípios, de gestão do próprio trânsito através da integração da cidade ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT). Essa mudança proporcionou ao gestor local a implantação de uma política de trânsito capaz de atender demandas de segurança, a implementação de campanhas de educação para o trânsito e o desenvolvimento de ações de trânsito, gestão dos transportes públicos, ordenamento da circulação de veículos, ciclistas e pedestres e uma melhor regulamentação dos estacionamentos da cidade, garantindo-se aos munícipes o pleno exercício do direito de ir, vir e ficar seguro, quando do deslocamento diário dentro dos centros urbanos. Este artigo tem por escopo analisar o trânsito seguro e eficiente na perspectiva da mobilidade urbana adequada, bem como analisar o trânsito seguro com um direito fundamental. Analisar a necessidade de os municípios aderirem ao SNT.

Palavras-chave: Trânsito; Direitos fundamentais; Mobilidade urbana; Código de Trânsito Brasileiro; Municipalização do trânsito.

ABSTRACT

Law Nº 9.503, of September 23, 1997, known as the Brazilian Traffic Code – CTB, created several innovations, including, regarding the imposition on municipalities, of managing their own traffic through the integration of the city into the National Traffic System (SNT). This change provided the local manager with the implementation of a traffic policy capable of meeting safety demands, the implementation of traffic education campaigns and the development of traffic actions, management of public transport, ordering the circulation of vehicles, cyclists and pedestrians and better regulation of the city's parking lots, guaranteeing residents the full exercise of their right to come, go and stay safe when traveling daily within urban centers. This article aims to analyze safe and efficient traffic from the perspective of adequate urban mobility, as well as to analyze safe traffic as a fundamental right. Analyze the need for municipalities to join the SNT.

Keywords: Traffic; Fundamental rights; Urban mobility; Brazilian Traffic Code; Municipalization of traffic.

¹⁴ Promotor de Justiça do Estado do Ceará. Especialista em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo-UNICID. Graduado em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul – UNICSUL. jmarcelosd@bol.com.br

1. INTRODUÇÃO

Com o advento do CTB, a gestão do trânsito no Brasil passou a ser de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na medida de suas respectivas competências.

Essa compreensão restou cristalina com o disposto no artigo 5º do CTB que trata sobre as finalidades do SNT.¹⁵ Consta do aludido dispositivo que o SNT é o “conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.”

A responsabilidade compartilhada entre os entes federativos na gestão do trânsito ficou mais acentuada com a Emenda Constitucional nº 82, que inseriu o §10º ao artigo 144 da CF/88, estabelecendo que a segurança viária compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes.

Para Vieira (2019, p.29) a gestão do trânsito no Brasil pode ser dividida em dois níveis, macro e micro, cabendo à União e aos Estados a Gestão do Trânsito em nível macro e aos Municípios a gestão em nível micro.

Outrossim, a partir da proposta de verificar e dispor sobre as leis e normas pertinentes à regulamentação do trânsito sob o enfoque da competência dos Municípios na gestão do trânsito local, o objetivo do presente estudo é apontar as exigências e os métodos legais para o cumprimento da obrigação a eles imposta e analisar, a partir de informações colhidas, quais são os percalços enfrentados, ou não, pelo gestor público local inclusão de Tabuleiro do Norte/Ce no SNT e no estabelecimento de instrumentos de gestão e melhoria do trânsito local, e impulsionar o gestor local a enfrentar esses desafios, e efetivar a integração do município ao SNT.

Para o alcance do que se propõe, conceitua-se o trânsito no contexto histórico e geográfico, dispondo sobre a sua relação direta com a mobilidade e circulação, com a caracterização dos conflitos causadores da necessidade de regulamentação do trânsito e dos sistemas de circulação, dispondo sumariamente sobre as leis e normas de trânsito brasileiras que ordenam o uso dos espaços de circulação no território nacional, desde a promulgação da Constituição Federal, passando pela instituição do Código de Trânsito Brasileiro e Lei de mobilidade urbana.

A partir dessas importantes informações, são identificados os órgãos pertencentes ao SNT e seu papel de acordo com a Política Nacional de Trânsito, (PNT), com análise da competência delegada aos municípios para gestão e regulamentação do trânsito e da

¹⁵-CTB: Art. 5º. O Sistema Nacional de Trânsito é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

circulação no seu limite territorial, com esclarecimentos sobre as atribuições e procedimentos necessários à promoção da municipalização do trânsito, destacando as obrigações de ordem técnica, legais, financeiras e institucionais, tendentes ao planejamento, organização e operação do trânsito decorrentes da municipalização.

O Presente trabalho tem por escopo verificar a gestão em nível macro, especificamente, entender a municipalização do trânsito como mais um instrumento de gestão do espaço público.

2.5. O trânsito como manifestação de direito fundamental igualdade: o direito social de segurança no trânsito

A liberdade de circulação como qualquer direito individual de liberdade, quando exercido de forma exacerbada, acaba por trazer prejuízos para a sociedade como um todo e para seus indivíduos, de forma que o seu exercício há de ser regulado, disciplinado e estabelecido de forma concreta pelo Estado.

A manutenção da ordem, da segurança e da fluidez devida no trânsito, somente é alcançada por meio do exercício da liberdade de circulação conjugado com o direito fundamental de segurança no trânsito. Assim há de se reconhecer a segurança no trânsito como direito fundamental, assimilado em nossa Constituição como direito fundamental expresso, em decorrência do ordenamento jurídico.

Segundo Cechetto (2020, p. 63) estabelecido que o direito de segurança nasce do exercício do direito de liberdade, temos que o fator determinante para o reconhecimento do direito fundamental social de segurança vem em decorrência do direito de liberdade e os excessos que este acaba por trazer.

O mesmo padrão de reconhecimento de direitos fundamentais sociais ocorreu no início do século XX, em que os direitos de liberdade apenas existiam no plano formal e acabou por levar a uma crise social. Isso demonstrou que, efetivamente, o exercício exacerbado das liberdades leva à gênese de desigualdades sociais:

No liberalismo, o valor da liberdade [...] cinge-se à exaltação do indivíduo e de sua personalidade, com a preconizada ausência e desprezo da coação estatal. [...]. Mas como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdades de fato, econômicas, sociais, políticas e pessoais - termina 'a apregoada liberdade do liberalismo [...] numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a esses, afinal de contas, tão somente a liberdade de morrer de fome. (BONAVIDES, 1972, p. 31, apud CECHETTO, 2020, p. 64).

Nesse ponto, verificamos, então, a mudança do modelo de Estado, do Estado Liberal para o Estado Social, uma vez que os princípios máximos da revolução francesa estão presentes nesses eventos, a liberdade(enfatizada no estado liberal) e a igualdade (enfaturada no estado social). No Estado Social, o Estado assume uma posição de ação, de realização material dos Direitos Fundamentais, deixando de agir apenas de forma passiva (como no Estado Liberal) e parte para realização concreta.

O Estado Social (ou Intervencionista) instala-se em diversos países, inclusive no Brasil (com a Constituição de 1934), na primeira metade do século XX e busca consagrar dois dos elementos essenciais da tríade da Revolução Francesa: a Liberdade e a Igualdade, reunindo em nível constitucional as Liberdades Públicas (já consagradas na Primeira Dimensão) e novos Direitos Sociais, que passaram a exigir ações de um Estado que deixou a condição passiva (do *laissez faire, laissez passer*) e assumiu o compromisso de realizar (de promover) ações visando à concretização desses Direitos Fundamentais. (HONORATO, 2011, p. 16, apud CECHETTO, 2020, p. 64)

Nesse ponto, encontramos o Estado Máximo ou Intervencionista. Em que a tarefa dos poderes do Estado é a dignidade da pessoa. É reconhecida, então, uma segunda categoria de Direitos Fundamentais, os Direitos Fundamentais sociais.

Seguindo essa construção, fica evidente que os direitos sociais têm o condão, mesmo que de certa forma, limitar os direitos individuais quando exercidos de forma exacerbada. Nossa Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, enumera um rol dos direitos sociais fundamentais, dentre eles o direito à segurança:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O Direito Fundamental de segurança, ali previsto, é o direito geral à segurança pública, que possui vários desdobramentos, e um destes é o desdobramento do direito ao trânsito seguro, cujo núcleo essencial tem base justamente no art. 60, da Constituição Federal de 1988 acima referido.

Junto ao art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, são relacionados os seguintes direitos sociais: “educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados”. Nessa nobre relação de Direitos Fundamentais a serem defendidos e buscados (perseguidos diuturnamente, poderia dizer!) faz-se necessário destacar o Direito à Segurança que, em relação à utilização das vias terrestres do território nacional, converte-se em Trânsito Seguro, como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. (HONORATO, 2011, p. 17, apud CECHETTO, 2020, p. 65).

Além da base no direito social de segurança, o art. 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, também norteia a segurança como direito fundamental individual, de forma, que o direito geral à segurança encontra-se previsto tanto como direito fundamental individual, como social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:[-].

Fica evidente que, no trânsito, não basta a liberdade de circulação, para satisfazer o devido direito de circulação, é também necessária a intervenção do Estado, para que traga a garantia de segurança na fruição do direito de circulação. Essa atividade do Estado manifesta-se pela elaboração e regulamentação da circulação e por meio de políticas públicas estatais de fiscalização e cumprimento dessas normas.

No Estado de Direito democrático, portanto, não basta a liberdade de circulação, faz-se necessário que o trânsito seja realizado em condições seguras, mediante sujeição de todos às normas de circulação e de segurança (previstas no Capítulo III e seguintes, do CTB).

Por se tratar de Direito Fundamental de Segunda Dimensão, o Trânsito Seguro exige que o Estado (por meio dos representantes legislativos) crie normas reguladoras do uso das vias terrestres, visando “tornar útil” e “empregar com utilidade” esse espaço coletivo; exige que o Estado (por meio dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito) fiscalize e faça cumprir a legislação de trânsito; e exige do Estado (de cada um de nós) o fiel cumprimento das normas de circulação e de segurança no trânsito.

Eis os papéis do Estado Social (e Intervencionista) para a realização do Trânsito Seguro: regulamentar o uso das vias, realizar diuturnamente o policiamento ostensivo e a fiscalização do cumprimento das normas, e promover ações visando proteger todos os Direitos Humanos relacionados ao fenômeno trânsito. (HONORATO, 2011, p. 17-18, apud CECHETTO, 2020, p. 66).

Com base no direito geral de segurança, podemos encontrar a previsão de proteção desse bem jurídico expresso em nossa Constituição Federal de 1988, no art. 144, que estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:[..]

O fenômeno trânsito também se encontra abarcado pelo art. 144 da Constituição Federal de 1988, de forma que a segurança pública, com a finalidade de manutenção da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, incide também sobre o fenômeno do trânsito, visto que este necessita também de manutenção de sua ordem pública, preservação da vida e do patrimônio, junto ao artigo 144 da Constituição da República, o dever de o Estado promover Segurança Pública, para a “preservação da

ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, e todos, inclusive dos usuários das vias terrestres, no território nacional.

O alcance (ou incidência) desse dever pode ser compreendido a partir da denominação atribuída ao Título V, da Constituição da República (em que se situa o referido artigo 144): “Da defesa do Estado e das instituições democráticas”. Desse modo, o dever de proporcionar Segurança Pública incide sobre todas as atividades realizadas no território nacional, inclusive sobre o fenômeno trânsito. (HONORATO, 2011, p. 10, apud CECHETTO, 2020, p. 67).

A segurança no trânsito decorre da necessidade de regulamentação da liberdade, tendo em vista que sem segurança, não há liberdade. Essa atividade de regulamentação e manutenção da segurança mostra-se como uma atividade típica do Estado, de forma a caracterizar um direito fundamental social.

A atuação do Estado em prol da concretização desse direito de segurança, se deu através da promulgação do Código de Trânsito Brasileiro, por meio da Lei nº 9.503 de 1997, que estabeleceu o regramento e a disciplina para execução e proteção do direito ao trânsito seguro. Contudo, mais recentemente, e no sentido de reafirmar o carácter de segurança pública, a atividade de segurança no trânsito ingressou expressamente no rol do art. 144, da Constituição Federal de 1988, *in litteris*:

§10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I- compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente;

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Segundo Santos (2015, p. 14, apud Cechetto, 2020, p. 71), a intenção do legislador constituinte era de expressamente, reconhecer a vigilância, prevenção e repressão permanente do Estado na atividade do trânsito, de forma a fazer com que esse ambiente esteja livre de perigos e materialize a segurança no trânsito.

Consoante todos esses entendimentos que traduzem o constitucionalismo contemporâneo, o legislador constitucional derivado acrescentou o parágrafo 10 ao artigo 144 da Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 82, de 2014): A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas. Sob um olhar teleológico à Norma se verifica que o legislador deixou clara a finalidade da segurança viária, qual seja: a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas.

Da incolumidade das pessoas infere-se a ausência de perigos, consignada por Souza Neto(2013); essa ausência constante há de se realizar por meio da efetivação de

atividades relativas à vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas no trânsito. Nesse entender, arremata-se que segurança viária se traduz, explicitamente, em trânsito seguro (SANTOS, 2015, p. 14, apud CECHETTO, 2020, p. 72).

Evidentemente o legislador constituinte reconheceu a necessidade de tutela da segurança viária, de forma expressa, com a finalidade de preservação da ordem pública, da incolumidade de pessoas e de seu patrimônio, no uso das vias públicas, e reconhece expressamente a segurança no trânsito (ou segurança viária), como direito fundamental social de segurança. [...] o direito fundamental à segurança, dever do Estado efetivado pelas instituições relacionadas no art. 144 da mesma Lei Maior, é o garante da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e, em um olhar mais pontual, quanto às vias públicas, essas mesmas ordem pública e incolumidade se traduzem, por derradeiro, em segurança viária.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 82, de 2014, que acrescentou o parágrafo 10 ao art. 144: A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas. Sendo a segurança viária compreendida, em síntese, como trânsito seguro, isto é, o direito de ir, de vir ou de permanecer na via pública em segurança, sem nada que ameace ou ponha em perigo essas ações, a conclusão lógica daí extraída não pode ser outra senão a de que um trânsito seguro é dever do Estado, é um direito fundamental do indivíduo, direito esse derivado da dignidade humana.

É evidente, em razão das premissas acima estabelecidas, que a segurança no trânsito pode e foi reconhecido, com base na cláusula de abertura do art. 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988, como direito fundamental social de segunda dimensão, com fundamento do art. 5º, caput, art. 6º, art. 144, caput e §10º, todos da Constituição Federal de 1988 (CECHETTO, 2020, p. 74)

2.6. O trânsito como manifestação de direito fundamental de solidariedade: a mobilidade humana segura no trânsito

Para demonstrarmos a existência de um direito metaindividual de segurança no trânsito, é necessária a análise dos direitos metaindividuais ou transindividuais que estão relacionados nesse intuito. Como ponto de partida, observemos a previsão de nossa Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, incisos IX e XII. O artigo em comento trata das matérias de competências comuns dos entes federados, para todos os seus poderes, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[--]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

[-]

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

O artigo acima coloca a educação para segurança para o trânsito com outras matérias de grande relevância metaindividual ou transindividual, como patrimônio histórico (incisos III e IV), proteção à moradia e direito de habitação (inciso IX), defesa contra a pobreza e erradicação da miséria (inciso X), defesa do meio ambiente (incisos VI e VI) e dos recursos hídricos (inciso XI), etc.(CECHETTO, 2019, p. 76)

Na presente abordagem, é dada especial relevância ao direito metaindividual à moradia, que se desdobra em direito à cidade, todos elencados no art. 6º, e no art. 23, inciso IX e art. 182, caput, da Constituição Federal de 1988.

Sabemos, então, que este é um direito fundamental metaindividual reconhecido em nosso ordenamento jurídico, pelo fato de que, possui estreita ligação com o direito fundamental metaindividual de segurança no trânsito.

Quando, falamos em direito à cidade, devemos entender também o direito à moradia em um contexto sistêmico, uma vez que o direito à cidade abrange outras categorias de direitos, como o direito à liberdade.

Note-se que a importância do direito à cidade é tão forte, que podemos afirmar que representa um caráter interdisciplinar em termos sociais, uma vez que ele não existe sozinho, pois ele abrange o direito à liberdade, à moradia digna, isto é, transforma-se em um referencial sistêmico. (CECHETTO, 2019, p. 76).

No mesmo sentido, Costa e Venâncio (2016, p. 127, apud Cechetto, 2020, p. 76) demonstram: que o direito à moradia deve ser entendido como próprio direito à cidade e demanda atuação do Estado para sua efetiva concretização, que se dá por meio do desenvolvimento da infraestrutura.

O direito à moradia, entendido, dessa forma, como o direito à própria cidade, demanda a atuação efetiva do Poder Público voltada ao desenvolvimento de toda uma infraestrutura adequada, capaz de atender aos anseios vitais do ser humano [.]. (COSTA E VENANCIO, 2016, p. 127, apud CECHETTO, 2020, p. 76).

Estabelecido que o direito à cidade abrange o direito à moradia, é necessário estabelecer que esse Direito Fundamental é classificado como metaindividual. Muito embora o direito à cidade não esteja expressamente previsto em nossa Constituição Federal de 1988, dela decorrem, em razão do regime e dos princípios por ela adotados, com especial ênfase ao art.182, bem como pela base existente no art. I', inciso VI, da Lei da Ação Civil Pública, e expressa no art. 2º, do Estatuto das Cidades, de forma a poder-se afirmar a existência do direito fundamental metaindividual à cidade.

Pois bem, o direito à cidade não está formalmente incluído em nenhuma lista constitucional ou legal de direitos coletivos. Entretanto, há várias disposições normativas que indicam a existência de um direito coletivo à cidade. A Lei n. 7.347/85, que regula a ação civil pública especialmente para proteção de direitos coletivos, prevê, na lista de

direitos e interesses a serem tutelados pela ação, a lesão à ordem urbanística (artigo 10, VI).

Em que pese cuidar-se de um conceito jurídico indeterminado, parece possível reconhecer que “ordem urbanística” é uma metonímia para se referir à própria “cidade”, razão pela qual a lei mencionada autoriza o ajuizamento de ação civil pública para proteção do direito coletivo à cidade, o que eleva a “cidade” (ou seja, a “ordem urbanística”) a um bem juridicamente tutelado pelo direito positivo brasileiro. A Constituição Federal não usa a expressão direito, porém claramente incorpora, em seu artigo 182, caput, a proteção e promoção da “cidade” como um bem juridico-constitucional que merece tutela jurídica e, portanto, judicial.

Por fim, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n. 10.257/2001, prevê expressamente, em seu artigo 2º, a garantia do “direito a cidades sustentáveis”, introduzindo finalmente de forma muito clara este conceito na ordem jurídica brasileira. (MELLO, 2017, p. 443, apud Cechetto, 2020, p. 77)

Para Mello (2017, p. 459, apud Cechetto, 2020, p. 77), o direito à cidade é um direito coletivo ou comunitário, de nova espécie, reconhecido como direito fundamental composto por um conteúdo complexo, dotado de carga axiológica que demanda a compreensão de uma cidade justa.

Neste texto, limitamo-nos a sustentar que o direito à cidade (I) é uma nova espécie de direito coletivo ou comunitário, (II) é um direito fundamental composto por um conteúdo normativo complexo e (III) é dotado de um conteúdo axiológico que demanda que o compreendamos como um direito a uma cidade justa, bem como que seja aplicado com base em uma epistemologia moral integrada. Mas esses são apenas alguns elementos estruturais básicos de uma teoria jurídica do direito à cidade. Compete à dogmática jurídica prosseguir na exploração das potencialidades desse novo direito para a consolidação do ideal de uma vida urbana politicamente digna. (CECHETTO, 2019, p. 81)

Para Fiorillo (2014, p. 252, apud Cechetto, 2020, p. 77) o direito à infraestrutura, que é uma forma de tutela e gestão do meio ambiente artificial, demanda uma gerência da cidade pelo poder público, tem por base o art. 43 a 45 do Estatuto das Cidades e é um direito metaindividual.

O direito à infraestrutura, como direito material metaindividual organizado a partir da tutela jurídica do meio ambiente artificial, revela a necessidade de uma “gerência” da cidade por parte do Poder Público municipal vinculada a planejamento previamente discutido não só com o Poder Legislativo, mas com a população, com a utilização dos instrumentos que garantem a gestão democrática das cidades, explicados nos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade exatamente no sentido de integrar juridicamente as cidades ao Estado Democrático de Direito (FIORILLO, 2014, p. 252, apud CECHETTO, 2020, p. 78).

Feitas essas considerações, demonstramos que o próprio art. 1º parágrafo único, do Estatuto das Cidades, traz como uma das finalidades da propriedade urbana o uso em prol da segurança, bem como em seu artigo terceiro estatui a obrigação da União de instituir as diretrizes da política de mobilidade urbana, e por fim, traz a previsão de realização de Estudo de Impacto de Vizinhança- EIV, com vistas a perquirir os efeitos do uso do solo e possível geração de tráfego e demanda por transporte público.

Art. 1º [..]

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

[..]

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

[-]

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

V- geração de tráfego e demanda por transporte público;

Para Freitas (2017, p. 12, apud Cechetto, 2020, p. 79), o EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança), estabelecido pelo art. 36, do Estatuto das Cidades, tem como finalidade a tutela do meio ambiente urbano equilibrado, de forma que essa proteção confere ao referido instituto status de direito fundamental, é inclusive autoaplicável, independentemente de regulamentação municipal.

Após a Constituição Federal de 1988, a qual trouxe um grande elenco de direitos fundamentais, princípios e previsão de direitos coletivos, a interpretação das leis ordinárias passou a ser feita sempre de acordo com o previsto na lei suprema.

Poucos municípios brasileiros possuem a lei determinada pelo art. 36 do Estatuto da Cidade, ou alguma outra norma similar, o que torna referido dispositivo totalmente inócuo. Apesar da determinação de lei municipal, de acordo com uma interpretação conforme a Constituição, que prevê o meio ambiente ecologicamente protegido (inclusive urbano) como direito fundamental, a norma do Estatuto da Cidade que impõe a realização do EIV deve ser considerada autoaplicável para obras de grande porte, independentemente de lei municipal que preveja as atividades ou empreendimentos, privilegiando-se a qualidade de vida da população das cidades.(CECHETTO, 2019, p. 82)

Com base no art. 3º, inciso IV, do Estatuto das Cidades, em 03 de janeiro de 2012, fora promulgada a Lei nº. 12.587, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Dentre os princípios fundamentais da política nacional de mobilidade urbana está a Segurança nos deslocamentos das pessoas, conforme o art. 5º, inciso VI, do referido diploma legal.

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

[.]

VI- segurança nos deslocamentos das pessoas;

Feitas essas considerações sobre a segurança e o direito à cidade verificamos que Portugal e Santos (1991, p. 189, apud Cechetto, 2020, p. 81) aduzem que Sistema Nacional de Trânsito é um bem de uso coletivo, visto que consome recursos para oferecer serviços e produz impactos sociais.

A justificativa para essa caracterização tem por base termos econômicos, o uso do solo urbano e do espaço viário. Por isso fica estabelecido que o espaço urbano é um recurso da sociedade administrado pelo Estado.

O sistema de trânsito é um bem coletivo que consome recursos para oferecer serviços e produz possíveis impactos (positivos ou negativos) no ambiente (nível de atividades socioeconômicas, ocupação e valor do solo e da propriedade).

Como esses recursos são da população, devem ser administrados de acordo com os seus reais interesses. E este entendimento mais se justifica em função de que: a) em termos econômicos, têm-se considerado tradicionalmente como fatores básicos de produção: trabalho, capital e terra; b) o solo urbano e o espaço viário (que não deixa de ser um tipo de uso do solo) têm sido tratados pelo sistema econômico vigente no Brasil como uma mercadoria.

A partir deste entendimento, deve-se considerar que o espaço viário é um recurso da comunidade, cuja organização e administração produzem ganhos e perdas para os diferentes segmentos da sociedade.

Como o sistema nacional de trânsito é um bem de uso coletivo, é necessária a identificação desse sistema e suas diretrizes bases no ordenamento jurídico. O SNT, Sistema Nacional de Trânsito, estabelecido pelo art. 6º do CTB, é em que ficam também estabelecidas as diretrizes para a Política Nacional de Trânsito.

Art. 6º São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito:

- I- estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;

Podemos salientar a importância desse artigo que traz, em sua redação, a criação do Sistema Nacional de Trânsito e de suas diretrizes. Ele demonstra um sistema de cooperação entre órgãos da administração, o que já ocorre com o Sistema Único de Saúde,

o Sistema Nacional do Meio Ambiente etc. Destina-se ao cumprimento e execução, em cooperação entre entes federados em união de esforços, de determinadas políticas públicas relevantes, como elucida Marrara (2012, p. 03 e 04, apud Cechetto, 2020, p. 81), em sua aula expositiva.

A despeito dessas qualidades, a consolidação de um direito administrativo verdadeiramente cooperativo parece ainda distante no Brasil. É verdade que, desde a década de 1980, sente-se a forte ampliação dos chamados “sistemas administrativos”, ou seja, de conjuntos de entidades públicas de mais de um ente político que unem esforços na execução de determinada política pública, tal como se vislumbra no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), no Sistema Único de Saúde (SUS) ou no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Ainda assim, em muitos setores extremamente relevantes para o país e em que as infraestruturas exercem um papel estratégico, nota-se certo isolamento normativo-organizacional das entidades federativas, sobretudo as federais, em relação aos interesses e anseios dos outros entes (MARRARA, 2012, p. 03 e 04, apud CECHETTO, 2020, p. 81).

Com base no art. 6º do Código de Trânsito Brasileiro, fora elaborada a Resolução nº 514, de 18 de dezembro de 2014, que, em preâmbulo, deixa a evidência de que a política nacional de trânsito deve servir de fundamento axiológico para as ações públicas que são formuladas pelo Estado, dentro das expectativas da sociedade.

Considerando que uma Política Nacional em qualquer setor governamental, como fator natural de convivência entre Estado e Sociedade, deve primordialmente congrega as expectativas sociais em volta de uma determinada ordem social, estabelecendo os fundamentos axiológicos necessários para a formulação do sentido a ser buscado nas ações públicas; Considerando a necessidade de direcionar as ações voltadas para o trânsito com uma visão de futuro, sem nunca perder de vista as imprescindibilidades dos meios existentes.(CECHETTO, 2019, p. 83)

Dessa forma, pelo estabelecido pela regulamentação do trânsito infraconstitucional, em especial do art. 1º, §2º, e art. 6º, inciso I, da Lei nº 9.503 de 1997, com base no art. 5º, caput, e art. 6º, da Constituição Federal de 1988, evidenciamos a existência do direito fundamental metaindividual da segurança no trânsito, como subproduto do direito à cidade, direito à mobilidade urbana segura e direito à segurança.

Pelo exposto, portanto, com a norma de trânsito, foi esculpido um direito fundamental específico, que se acolhe do direito humano fundamental genérico da segurança, que tanto evidencia seu caráter individual (art. 5º da Constituição Federal) como social (art. 6º da Constituição Federal). Tal direito é exemplo típico de direito fundamental de terceira dimensão ou geração, que também pode receber sua classificação, por sua natureza, de direito metaindividual. (VIALI, 2004, p. 43, apud Cechetto, 2020, p. 82)

Para Viali (2004, p. 43, apud Cechetto, 2020, p. 82) a segurança no trânsito é “exemplo típico de direito fundamental de terceira dimensão ou geração, que também pode receber sua classificação, por sua natureza, de direito metaindividual”.

2.7. Necessidade de municipalização enquanto instrumento de gestão

Com espírito federativo, o CTB trouxe a divisão de responsabilidades na gestão do trânsito entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ampliando consideravelmente a competência dos últimos no tratamento das questões do trânsito.

Esse processo de ampliação de competências aos Municípios passou a ser conhecido como municipalização do trânsito. Com a municipalização do trânsito, os Municípios passaram a ser responsáveis diretamente por uma série de atribuições legais, em especial o planejamento, o projeto, a regulamentação, a sinalização, a operação e a fiscalização de trânsito de veículos, pedestres e animais nas ruas, nas avenidas, nos logradouros, nos caminhos, nas passagens, nas estradas e nas rodovias (municipais), nas praias abertas à circulação pública, nas vias internas pertencentes a condomínios constituídos por unidades autônomas e as vias e áreas de estacionamentos de estabelecimentos privados de uso coletivo, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 2º do CTB.

Ao longo de duas décadas de vigência do CTB, a municipalização do trânsito demonstrou ser irreversível, embora alguma resistência ainda persista. Em razão disso, os Municípios têm a obrigação de assumir diretamente a gestão do trânsito sobre as atividades de Engenharia de Trânsito e Sinalização, Operação e Fiscalização de Trânsito, Educação de Trânsito, Estatística de Trânsito e de Julgamento Administrativo de Infrações de Trânsito, por meio de órgãos colegiados.

A municipalização garantiu ao gestor público condições de atender as necessidades dos usuários de forma direta, o que antes não era possível. No entanto, é imprescindível que o Município avalie as suas características no processo de integração ao SNT antes de definir a estrutura CTB: Art. 2º, parágrafo único. Para os efeitos deste Código, são consideradas vias terrestres e as praias abertas à circulação pública, as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas e as vias e áreas de estacionamento de estabelecimentos privados de uso coletivo.

O administrador terá, sob sua jurisdição, a implantação de uma política de trânsito capaz de atender as demandas de segurança e fluidez e mais facilidade para a articulação das ações de trânsito, mobilidade urbana, transporte coletivo e de carga, e o uso do solo.

Essas ações são fundamentais para a consecução de um projeto de cidade mais humana e adequada à convivência com melhor qualidade de vida.

Importante, também, que no Plano Diretor do município trate questões relacionadas a essas ações, visando melhores condições do ir e vir das pessoas.

O Plano de Mobilidade Urbana é integrado ao plano diretor do município, contendo diretrizes, instrumentos, ações e projetos voltados à organização dos espaços de circulação e dos serviços de trânsito e de transportes públicos, com objetivo de propiciar condições adequadas ao exercício da mobilidade da população e da logística de circulação de mercadorias¹⁶.

¹⁶-Confederação Nacional de Municípios. Municipalização do Trânsito. Brasília: CNM, 2013. 1.Trânsito. 2. Municipalização. 3. Estrutura municipal de trânsito. 4. Boas práticas. I. Título: Municipalização do Trânsito.

Por menor que seja a cidade, deve ser feito tratamento especial para a circulação segura dos pedestres, dos ciclistas ou das carroças. A cidade será tão mais saudável quanto mais seguro for o deslocamento de pessoas.

Como o trânsito seguro é direito de todos os municípios, eles devem adotar as medidas para assegurar este direito, no âmbito de sua competência. Garantir o direito de todos a um trânsito seguro é responsabilidade do prefeito. A municipalização do trânsito foi proposta, principalmente, para dotar os municípios das condições legais, técnicas e financeiras para desenvolver atividades relacionadas diretamente à vida diária dos seus munícipes, interferindo na sua qualidade de vida, na produtividade e no seu desenvolvimento sociocultural. As ruas, avenidas, estradas, acessos, praças e calçadas fazem parte da infraestrutura das cidades¹⁷.

2.8. Trânsito eficiente e mobilidade urbana segura

Cotidianamente, milhões de brasileiros se locomovem de um ponto a outro. A prática dessa ação, aparentemente tão normal e acolhida pelo direito natural, ocorre em razão da liberdade que as pessoas têm de deslocamento. E a Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu art. 5º, inciso XV, garante esse direito de livre deslocamento. Vejamos: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XV- é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; [...](Brasil, 1988).

Em que pese a Carta da República ter garantido a livre locomoção de todos os brasileiros, há nítidas questões sociais que impedem o pleno exercício desse direito, especialmente as demandas urbanas. Por essa razão, ao longo dos tempos, a sociedade tem tentado aprimorar o direito de locomoção e solidificar os conceitos de direitos e garantias, com destaque para os temas trânsito, tráfego e mobilidade.

Entretanto, para que isso aconteça, tais assuntos precisam ser prioritários nos debates do país. As discussões até existem, mas há muita retórica e não há o enfrentamento planejado das questões prioritárias para o Brasil, o que coloca os deslocamentos como notadamente essenciais e urgentes para a pauta das políticas públicas.

Parecem incansáveis os discursos de vários segmentos, a cada período da nossa história, de que o futuro do Brasil é esplendoroso e que seu desenvolvimento carece de planejamento e continuidade de políticas públicas. No entanto, são necessários enfrentamentos básicos para que possa haver desenvolvimento, como os investimentos em educação, infraestrutura e tecnologia.

Os planos de desenvolvimento sempre estão atrelados, quase sempre, as grandes obras em grandes centros, como novas linhas de metrô ou as intermináveis duplicações e

¹⁷--Confederação Nacional de Municípios. Municipalização do Trânsito. Brasília: CNM, 2013. 1.Trânsito. 2. Municipalização. 3. Estrutura municipal de trânsito. 4. Boas práticas. I. Título: Municipalização do Trânsito.

até mesmo a implantação de novos trechos em rodovias. Todavia, as ações e os planos de desenvolvimento necessitam de vontade política, orçamento e sobretudo planejamento.

Veja-se, vontade política no sentido de decidir pela regularização e adesão ao SNT, pois, citando, exemplificativamente o Estado do Ceará, até o ano de 2023, das 184 cidades cearenses, ao menos 98 ainda não possuem o trânsito municipalizado. Ou seja, não há nenhum equipamento que aplique as normativas previstas no Código de Trânsito¹⁸.

Inúmeros entraves são apontados pelos gestores locais para não aderirem ao SNT, a exemplo do desgaste político, dificuldades econômicas e financeiras.

Todavia, há grandes benefícios quando o município assume a gestão do seu próprio trânsito, proporcionando a solução de conflitos nos espaços de circulação, melhor fluidez do trânsito e qualidade de vida aos seus habitantes. Municipalizar o trânsito impacta diretamente na redução dos acidentes. Quando há a aplicação da lei, o trânsito passa a ficar ordenado. Motociclistas, que são aqueles que mais se acidentam, passam a utilizar capacete o que reduz os danos em um possível acidente. Enfim, essa redução, atestada em cidades que já municipalizaram, é uma das consequências mais importantes.

Em relação ao eventual desgaste político, municipalizar, realizar um bom trabalho de conscientização dos comportamentos adequados, seguros e posteriormente fiscalizar o cumprimento das normas, é algo a se pensar por parte dos gestores para que a municipalização seja vista com outros olhos por parte da população, afinal de contas um trânsito seguro, respeito aos espaços públicos é desejo comum a toda a população.

Por seu turno, as dificuldades financeiras podem ser superadas através de estratégias múltiplas, bem como os investimentos iniciais na conformação do órgão podem ser diluídos ao logo do tempo. Dentre as estratégias citadas por especialistas, existe a possibilidade de operação consorciada de trânsito para municípios de menor porte, além da possibilidade de convênios para apoio em parte das atividades de trânsito.

Além disso, a longo prazo, os investimentos em trânsito retornam através de recursos oriundos de multas, regulamentação dos estacionamentos e emplacamento dos veículos, visto que 50% do valor arrecadado a título de Imposto sobre a propriedade de veículo automotor(IPVA) é revertido ao município de domicílio do proprietário, e certamente com a incidência da municipalização o índice de veículos transitando irregularmente tende a diminuir, aumentando de outro lado a arrecadação.

Já em relação ao planejamento, entrou em vigor, em 3 de janeiro de 2012, a Lei nº 12.587, com o objetivo de instituir a Política Nacional de Mobilidade Urbana(PNMU) e o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, legitimar ações locais e regionais, particularmente com vistas ao acesso universal das pessoas aos lugares aos quais pretendiam chegar, e, especialmente, buscar as diretrizes do desenvolvimento urbano e gestão democrática.

Podemos dizer que a referida lei avistou cidades e as dificuldades que as pessoas passaram a ter em seus deslocamentos, tendo como propósito universalizar os espaços e promover a convivência pacífica entre os modais.

¹⁸-<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/saiba-por-que-98-cidades-do-ce-desrespeitam-a-lei-ha-24-anos-e-seguem-sem-municipalizar-o-transito-1.3317912>, consultado em: 09 set. 2023.

A Lei da Mobilidade Urbana evidenciou os modos de transportes urbanos, os veículos de serviços e a infraestrutura. Para Bernardi (2007, p. 72, apud Simonelli, p. 53), a mobilidade “é um processo integrado de fluxos de pessoas e bens que envolvem todas as formas de deslocamentos dentro do ambiente urbano”. Ou seja, o conceito se refere ao transporte público e individual, ao transporte privado, motorizado ou não, e até ao deslocamento a pé, além dos modos rodoviários, ferroviários e hidroviários, entre outros.

Mobilidade é o exercício do direito de deslocamento seguro, consciente e saudável, de um ponto a outro, pelo modo que melhor aprouver a cada pessoa.

Perceba também que há uma nítida evolução da legislação disposta no CTB (de 1997) para a Lei de Mobilidade Urbana (de 2012), uma vez deflagradas todas as dificuldades que a população vivencia em seus deslocamentos e também as dificuldades do Poder Público em atender às demandas cotidianamente.

O crescimento desordenado das cidades trouxe diversas dificuldades para a população, como ocupações de espaços insalubres, falta de saneamento básico e, sobretudo, locais de moradias muito distantes de onde as pessoas trabalhavam ou estudavam. Essas distâncias obrigaram as pessoas a se deslocarem de um ponto a outro na dependência do transporte coletivo, cada vez mais precário.

Nas últimas décadas, as políticas públicas de incentivo ao uso do veículo particular e individual facilitaram a aquisição de milhões e milhões desses veículos, mas as cidades não se prepararam para essa demanda. Não houve planejamentos que contemplassem tamanhos problemas.

Embora a Lei de Mobilidade Urbana tenha sido sancionada em 2012, há expectativas de que o Poder Público e a sociedade percebam as possibilidades de melhorias nas condições de deslocamentos. A referida lei tem por premissa a harmonização entre os modais e um maior sentido para os espaços urbanos, como calçadas e ciclovias.

Da parte do Governo Federal, foram editados planos de mobilidade com o objetivo de orientar especialmente os gestores municipais e a respeito do enfrentamento do ir e vir de milhões de pessoas, mostrando que trânsito e mobilidade devem estar no mesmo ano das discussões do transporte coletivo. Isso significa pensar as cidades também para outros modais; pensar no conjunto, na integração, na pluralidade de formas de deslocamento e seus efeitos.

O Guia Vida no Trânsito (Brasil, 2017b) traduz a realidade do porquê da escolha de certos modais e os mais utilizados, seja pelas condições econômicas, seja pela facilidade.

No ano de 2003, no Brasil, 29,8% da população se deslocava usando transporte público, 28,8% usava transporte individual e 41,4% meios de transporte não motorizados (bicicleta ou a pé). Já em 2012, nove anos depois, 29% se mantiveram no transporte coletivo, 31% foram para o transporte individual e 40% usavam transportes não motorizados.

Esses dados divulgados pelo Guia Vida no Trânsito (Brasil, 2017b), foram compilados pela Associação Nacional de Transporte Público (ANTP). A mobilidade passou a ser o grande gargalo da vida cotidiana.

Passados mais de 7 anos da edição da Lei da Mobilidade Urbana, o cenário é bastante parecido; todavia, as discussões sobre planejamento urbano, mobilidade e pessoas vieram à tona. Esse é um ponto positivo, pois as pessoas estão mais atentas às discussões e formando seus conceitos de viver e conviver.

Atualmente, vemos o resgate da caminhada e da bicicleta como modos de deslocamentos e de mobilidade saudável. É, literalmente, um passo importante. Há, no entanto, poucos avanços positivos em relação a temas coletivos, justamente pela falta de exercícios que exijam a compreensão do direito do outro, bem como a falta de planejamento nas ações desenvolvidas pelos gestores na busca da adequada ordenação do seu território, principalmente ações que busquem agregar a um só tempo mobilidade urbana, trânsito e transporte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em Janeiro de 1998, entrou em vigência a Lei nº9.503/97, instituindo o Código de Trânsito Brasileiro, que rege as condutas e normas de trânsito em nível nacional, consolidando a competência de gestão da mobilidade local aos municípios, cabendo-lhes o planejamento, projeto, implantação e fiscalização.

Surge também a necessidade de inclusão dos municípios no Sistema Nacional de Trânsito(SNT), bem como a sua responsabilização quanto à gestão do trânsito local, no que diz respeito à segurança na circulação, obrigatoriedade de programar ações de educação para o trânsito, estabelecer critérios para a habilitação de condutores e para a condução e circulação de veículos, cabendo-lhes inclusive a imposição de penalidades.

A municipalização do trânsito vem para conferir ao gestor público local a oportunidade de resolver conflitos e promover uma melhor qualidade de vida aos habitantes das cidades, motivo pelo qual se entende necessária a atuação interdisciplinar na proposição de instrumentos de organização do território que regulem a circulação urbana e que, concomitantemente, visem conceder aos cidadãos maior facilidade de acesso e mobilidade.

As leis e normas de trânsito, a funcionar como um desses instrumentos, têm o objetivo de definir, com os projetos de circulação, a forma como as vias poderão ser usadas pelos pedestres e pelos condutores, de modo a causar impactos diretos na qualidade do trânsito e da vida na cidade. É, portanto, uma atividade que deve ser exercida com muita responsabilidade.

No entanto, muitos municípios ainda não integrantes do SNT, não possuem orientação técnica para a assunção de suas competências legais voltadas à gestão do trânsito e, até mesmo, instrumentos legais que viabilizem a municipalização do trânsito, que vem abordar as implicações advindas da falta de planejamento e de ordenação do espaço de circulação urbano, analisar as causas da não integração dos municípios ao SNT e suas consequências, bem como estabelecer as perspectivas.

O grande desafio dos gestores locais é gerir o trânsito de forma transversal e intersetorial. Nesse sentido, ao planejar a cidade, devem contemplar todas as pessoas e

seus modais. Assim, ao municipalizar as questões de trânsito, é preciso um pertencimento coletivo das resoluções de problemas, vencer demandas legais e assumir um protagonismo plural nos meios urbanos e nos espaços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEZÁRIO, Elielson de Souza. **Municipalização do trânsito e mobilidade urbana: análise do processo de transição da municipalização do trânsito para o plano de mobilidade urbana dos municípios João Pessoa/PB e Cabedelo/PB.** / Elielson de Souza Cezário. – João Pessoa: UFPB, 2015.

Confederação Nacional de Municípios. **Municipalização do Trânsito.** Brasília: CNM, 2013.

COSTA, André. Saiba por que 98 cidades do CE desrespeitam a lei há 24 anos e seguem sem municipalizar o trânsito. Diário do Nordeste. Disponível em: 08 Jan.2023, <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/saiba-por-que-98-cidades-do-ce-desrespeitam-a-lei-ha-24-anos-e-seguem-sem-municipalizar-o-transito-1.3317912>>. Acesso em 09 set. 2023.

DE BEM, L.S; PEROVANO, D; MACHADO, R. A. **Segurança pública e trânsito**, 1ª ed., Curitiba: Editora intersaberes, 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ANTP –ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras: relatório executivo.** Brasília: Ipea; ANTP, 2003. Disponível em: 29 mar. 2023. <<http://goo.gl/I92Pef>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras: relatório executivo.** Brasília: Ipea; ANTP, 2003. Disponível em: 29 mar. 2023. <<http://goo.gl/I92Pef>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

RIZZARDO, A., **Comentários ao Código Brasileiro de Trânsito.** 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, João Baptista da. **Código de trânsito brasileiro comentado e explicado**, 2. ed., Belo horizonte: Editora Líder, 2015.

SIMONELLI, Luiza, **Trânsito eficiente e mobilidade segura: estado coletivo e cidade plural**, 1ª ed., Curitiba: Editora intersaberes, 2020.

VIEIRA, Marco Fabrício. **Gestão municipal de trânsito: aspectos jurídicos e administrativos**, 1ª ed., São paulo: letras jurídicas, 2018.



Impressão: dez.2024
Papel miolo: chamex 80g/2
Papel da capa: Supremo 250g/m²
Tipografia: Arial 12