

17

ISSN: 1984-0322

e-ISSN: 2448-4555

<https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i17>

# REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO



ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA  
PÚBLICA DA UNIÃO

Janeiro/Junho de 2022  
Brasília/DF

## ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

### **Cesar de Oliveira Gomes**

Diretor-Geral da Escola Nacional da Defensoria Pública da União

### **Gustavo de Oliveira Quandt**

Vice-Diretor Geral da Escola Nacional da Defensoria Pública da União

### CONSELHO EDITORIAL (2022-2025)

**Érico Lima de Oliveira** - Editor-Chefe da Revista da Defensoria Pública da União. Doutor em Direito pela USP. Defensor Público Federal.

### CONSELHEIROS ENDÓGENOS TITULARES

**Denise Tanaka dos Santos** - Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Defensora Pública Federal.

**Guillermo Rojas De Cerqueira César** - Mestre em Teoria do Direito e do Estado pelo Centro Universitário de Marília (UNIVEM). Defensor Público Federal.

**Ricardo Russel Brandão Cavalcanti** - Doutor em Ciências Jurídicas-Públicas pela Universidade do Minho-Braga, Portugal. Defensor Público Federal.

### CONSELHEIROS ENDÓGENOS SUPLENTES

**Daniel Mourgues Cogoy** - Mestre em Ciências jurídico-civis pela Universidade de Lisboa (UL), Portugal. Defensor Público Federal.

**Edilson Santana Gonçalves Filho** - Mestre em Direito Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico pela Universidade Federal do Ceará. Defensor Público Federal.

**Lutiana Valadares Fernandes Barbosa** - Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Defensora Pública Federal.

### CONSELHEIROS EXÓGENOS

**Alexandre Morais da Rosa** - Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Programa de Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

**Artur Stamford da Silva** - Doutor em Teoria, Filosofia e Sociologia do Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Titular da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

**Cesar Augusto Silva da Silva** - Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Adjunto da Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).

**Clarissa Marques da Cunha** - Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora da Damas da Instrução Cristã, em Recife/ PE. Advogada.

**Clayton de Albuquerque Maranhão** - Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor Adjunto da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

**Cleber Francisco Alves** - Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Professor da Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e da Universidade Federal Fluminense (UFF).

**Guilherme Roman Borges** - Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direitos Humanos da Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Brasília (UCB).

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

# REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

N. 17, jan./jun. de 2022  
Brasília, DF

ISSN 1984-0322 (impresso)  
e-ISSN 2448-4555 (on-line)

R. Defensoria Públ. União	Brasília, DF	n. 17	p. 1-212	jan./jun. 2022
---------------------------	--------------	-------	----------	----------------

## REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

**Missão:** Fomentar e disseminar conhecimento afeto à Defensoria Pública, à promoção dos Direitos Humanos e ao acesso à justiça.

Revista da Defensoria Pública da União está licenciada sob CC BY-NC 4.0 

Essa publicação utiliza o software  iThenticate® para verificação de similaridade.

### DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

Daniel de Macedo Alves Pereira

### SUBDEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

Fernando Mauro Barbosa de Oliveira Junior

### CORREGEDOR-GERAL FEDERAL

Fabiano Caetano Prestes

### CONSELHO SUPERIOR

Ana Luisa Zago de Moraes - Defensora Pública Federal de Segunda Categoria  
Antônio Carlos Torres de Siqueira de Maia e Pádua - Defensor Público Federal de Categoria Especial  
Carlos Eduardo Barbosa Paz - Defensor Público Federal de Primeira Categoria  
Edson Rodrigues Marques - Defensor Público Federal de Categoria Especial  
Francisco de Assis Nascimento Nóbrega - Defensor Público Federal de Segunda Categoria  
João Paulo de Campos Dorini - Defensor Público Federal de Primeira Categoria

### COORDENAÇÃO, EDITORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES

Edifício Palácio da Agricultura - SBN

Quadra 01, Norte Bloco F - 70, 8º andar, Brasília/DF (nova sede da Defensoria Pública da União).

Tel.: (61) 3318-0287

Visite nosso site: <http://revistadapu.dpu.def.br>

E-mail: [publicacoes.esdpu@dpu.def.br](mailto:publicacoes.esdpu@dpu.def.br)

Revista da Defensoria Pública da União / Defensoria Pública da União. – n. 17

(jan./jun. 2022)- .- Brasília : DPU, 2022- .

v. ; 28 cm.

Semestral

Disponível também: <http://revistadapu.dpu.def.br>

ISSN 1984-0322 – e-ISSN 2448-4555 (on-line)

1. Direito público, periódico. 2. Assistência judiciária, periódico. 3. Defensoria pública, Brasil, periódico. I. Brasil. Defensoria Pública da União.

CDDir 341.46218

Os colaboradores desta Revista possuem ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhes a responsabilidade das ideias e conceitos emitidos em seus trabalhos.

Filiada à Associação Brasileira de Editores Científicos - ABEC



## EQUIPE DE PRODUÇÃO EDITORIAL

Alessandra Rodrigues Oliveira Mesquita

Editora Executiva

Tiago Sales Miranda

Assistente de Editoração

Daiane dos Santos Soares

Assistente de Editoração

Jeanise Leal Cechinatto

Bibliotecária - Normalização ABNT pré-textuais e revisão de referências

Ingrid de Oliveira Montaña

Estagiária de Letras - Português

Amanda de Matos Luna

Assistente de Diagramação

## ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – ASCOM – PROJETO GRÁFICO

### TIKINET – DIAGRAMAÇÃO

### PARECERISTAS DESTA EDIÇÃO

**Aline Vitalis** - Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestra em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra, UC, Portugal. Procuradora da Fazenda Nacional.

**Ana Cláudia Finger** - Mestra em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora Adjunta do Curso de Graduação em Direito da Universidade Positivo, Paraná.

**Ana Luiza Berg Barcellos** - Doutora em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). Mestra em Educação pela Universidade Federal de Pelotas (UCPEL). Professora de Teoria Geral do Processo e de Direito Processual Civil da Universidade Católica de Pelotas.

**Bruno Casagrande e Silva** - Doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestrado em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Coordenador do Curso de Direito da FAMUTUM.

**Bruno Rotta Almeida** - Doutor em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Coordenador e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito.

**Camila Balsa** - Doutoranda em Antropologia na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestra em Antropologia Social pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

**Carolina Guerra e Souza** - Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora substituta da Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG).

**Cássio Berg Barcellos** - Doutorando em Políticas Sociais e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Professor de Graduação e Pós-graduação da Academia Nacional de Polícia (ANP).

**Cesar Augusto Silva da Silva** - Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor adjunto da Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), em Campo Grande.

**Cirilo Augusto Vargas** - Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Defensor Público do Estado de Minas Gerais.

**Cláudio Tucci Júnior** - Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Filosofia do Direito pela Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES). Professor Titular do curso de Segurança Pública da Universidade Santa Cecília em Santos.

**Clayton de Albuquerque Maranhão** - Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor Adjunto da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR).

**Cléber Francisco Alves** - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Professor da Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e da Universidade Federal Fluminense (UFF). Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro.

**Cleide Aparecida Vitorino** - Doutoranda em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito pela Universidade Autônoma de Direito (FADISP). Mestra em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Professora na Faculdade Zumbi dos Palmares, UNIPALMARES.

**Daisy Assmann Lima** - Doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Mestra em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Coordenadora de Planejamento Financeiro da DPU.

Professora da Graduação e Pós-Graduação e Conteudista da equipe EAD da Universidade Católica de Brasília.  
**Daniel Chiaretti** - Doutorando em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Juiz Federal Substituto no Tribunal Regional Federal.

**Eliana Mourgues Cogoy** - Doutora em Ciências Sociais pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professora na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

**Enio Nakamura Oku** - Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito Nacional pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor Adjunto da Universidade Tuiuti do Paraná.

**Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva** - Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Advogada da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (CIDHA/PPGD/UFPA).

**Fabiana Galera** - Doutoranda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP). Defensora Pública Federal em São Paulo.

**Feliciano de Carvalho** - Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor de Direito Constitucional. Defensor Público Federal.

**Francisco Geraldo Matos Santos** - Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor do Curso de Direito da Escola Superior Madre Celeste (ESMAC) e Assessor Jurídico no Município de Santa Izabel do Pará.

**Grégoire Moreira de Moura** - Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor de Direito Penal Informático na Pós-Graduação em Ciências Penais (PUC/MG). Procurador Regional da Procuradoria Federal.

**Guilherme Roman Borges** - Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Formação Humanística na Escola da Magistratura Federal do Paraná. Professor de Direitos Humanos da Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Brasília (UCB). Juiz Federal Substituto do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

**Guillermo Rojas de Cerqueira César** - Mestre em Direito pelo Centro Universitário Euripedes de Marília (UNIVEM). Defensor Público Federal em São Paulo.

**Heloísa Helena Silva Pancotti** - Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Euripedes de Marília (UNIVEM). Advogada.

**Itiberê Rodrigues** - Doutor em Direito Público pela Universidade de Münster, Alemanha. Mestre em Direito Público pela UFRGS. Professor da Faculdade de Direito da UFPEL - RS.

**Jarbas Ricardo Almeida Cunha** - Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Analista Técnico de Políticas Sociais.

**João Paulo de Campos Dorini** - Doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Defensor Público Federal.

**João Paulo Marques dos Santos** - Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Advogado.

**João Alberto Araújo de Araújo** - Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Juiz Federal.

**Jorge Rafael Matos** - Doutorando em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL). Professor Adjunto II da Universidade da Região de Joinville - (Univille/SC).

**José Ricardo Britto Seixas Pereira Júnior** - Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra, UC, Portugal. Professor de Direito Civil no Centro de Educação Superior de Brasília - IESB. Diretor do Departamento de Cálculos e Perícias da Advocacia Geral da União.

**Julio de Souza Comparini** - Doutorando em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da PUC-Campinas.

**Karen Fabricia Venazzi** - Doutoranda pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora da Universidade Positivo. Advogada.

**Karolyne Mendes Mendonça Moreira** - Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR). Professora do Centro Universitário Santa Amélia (UNISECAL). Advogada.

**Kellen Barbosa da Costa** - Doutoranda em Direito Constitucional Internacional pela Universidad de Buenos Aires, UBA, Argentina. Assessora jurídica na Defensoria Pública da União.

**Lanaira da Silva** - Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora Universitária da Universidade Estácio.

**Larissa de Oliveira Elsner** - Doutoranda em Direito Público na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Advogada.

**Leticia Gheller Zanatta Carrion** - Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste

do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Mestra em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Professora e Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas do Centro Universitário FAI, de Itapiranga/SC.

**Luiz Felipe Xavier Gonçalves** - Doutorando em Filosofia pela Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP). Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor de Introdução ao Estudo do Direito e Filosofia Jurídica Centro Universitário Brasileiro (IBGM).

**Marcelo Andrade de Azambuja** - Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Advogado.

**Marcelo Nunes Apolinário** - Doutor em Direitos Fundamentais pela Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Espanha. Professor na Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

**Marcelo Rodrigues da Silva** - Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Professor do Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM). Procurador Federal.

**Marcos Alves da Silva** - Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da UNICURITIBA. Advogado.

**Maria Fernanda César Las Casas de Oliveira** - Doutoranda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Advogada.

**Neon Bruno Doering Morais** - Doutorando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Assessor Jurídico Criminal da DPU. Advogado.

**Othon Pantoja Oliveira de Azevedo** - Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Auditor de Controle Interno na Defensoria Pública da União. Advogado.

**Paloma Moraes Correa** - Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Servidora da Defensoria Pública da União.

**Paulo Fernando de Britto Feitoza** - Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Professor da Universidade do Estado do Amazonas. Juiz da 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Manaus.

**Renata Maria Silveira Toledo** - Doutora em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestra em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogada.

**Roberta Castro Cunha** - Doutoranda em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestra em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Assistente Social da Defensoria Pública da União.

**Rodrigo Santos Meira** - Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Servidor Público Federal na Defensoria Pública da União.

**Rosa Maria Zaia Borges** - Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora adjunta e coordenadora na Universidade Federal de Uberlândia.

**Vinicius Pinheiro Marques** - Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Mestre profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor da Universidade Federal do Tocantins.

**Vitória Volcato da Costa** - Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

**Wellington Gomes Miranda** - Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor do Centro Universitário Católica do Tocantins. Analista Ministerial Ciências Jurídicas na Procuradoria Geral De Justiça Do Estado Do Tocantins.

**Willi Sebastian Künzli** - Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado.



## SUMÁRIO

---

<b>APRESENTAÇÃO</b> César de Oliveira Gomes	13
--	----

---

<b>EDITORIAL</b> Daniel Mourgues Cogoy	15
---	----

---

### I - TEMA ESPECIAL DESTA EDIÇÃO

<b>LITÍGIOS COLETIVOS DE POSSE</b> <i>COLLECTIVE LAND TENURE LITIGATIONS</i>	19
---	----

<b>A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil</b> <i>Persistent land tenure conflicts and violent evictions in Brazil</i> Betânia de Moraes Alfonsin	21
---	----

<b>Ocupação Novo Horizonte: a articulação entre a Defensoria Pública da União e os movimentos sociais para a garantia do direito à moradia</b> <i>Novo Horizonte occupation: articulation between the Defensoria Pública da União and social movements to implement the right to housing</i> Rafaelly de Lima Galossi da Silva, Mariana Trotta Dallalana Quintans, Fernanda Maria da Costa Vieira, Thales Arcoverde Treiger, Ana Claudia Diogo Tavares e Viviane Carnevale Hellmann	33
---	----

<b>Retrato da ATHIS em alguns dos municípios brasileiros atendidos pela Defensoria Pública da União</b> <i>Portrait of ATHIS in some Brazilian municipalities served by the Federal Public Defender's office</i> Wilza Carla Folchini Barreiros e Elisângela Machado Côrtes	53
---	----

---

---

<b>O Estado-defensor e os litígios possessórios multitudinários: reflexões sobre atuação da Defensoria Pública no contexto do art. 554, §1º do CPC</b> <i>The State-Defender state and multitudinous possession disputes: reflections on the public defender's performance in the context of CPC art. 554, §</i> <b>Gabriela Wanderley da Nóbrega Farias de Barros</b>	69
--	----

## II - SEÇÕES DA REVISTA

<b>DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA</b> <i>PUBLIC DEFENDER'S OFFICE AND ACCESS TO JUSTICE</i>	87
---	----

<b>A redução da renda do brasileiro após a pandemia, o aumento da demanda das defensorias públicas e a necessidade de fortalecimento da instituição</b> <i>The reduced income of Brazilian after the pandemic, the increased demand for public defenders and the need to strengthen the institution</i> <b>Cauê Bouzon Machado Freire Ribeiro e Rodrigo Alvez Zanetti</b>	89
---	----

<b>CIÊNCIAS CRIMINAIS</b> <i>CRIMINAL SCIENCES</i>	101
---	-----

<b>A investigação defensiva como um corolário do direito à qualidade e à eficiência do atendimento na Defensoria Pública</b> <i>Defensive investigation as corollary of the right to quality and efficiency of service in the public defender's office</i> <b>Lauriane Carvalho Rocha</b>	103
---	-----

---

<b>Ausência de limite de prazo para prisão preventiva e proposta de controle em face da presunção de inocência: inequivalência entre prisão pena e prisão processual</b> <i>Absence of time limit for preventive detention and proposal for control in light of presumption of innocence: inequivalence between sanction and procedural detention</i> <b>Roger Machado</b>	125
--	-----

---

<b>DIREITOS HUMANOS</b> <i>HUMAN RIGHTS</i>	145
<b>Ciclo de morte e possibilidades de atuação da DPU: caminhos para a construção de uma política de vida para a juventude negra</b> <i>Cycle of death and possibilities for DPU's action: paths for developing a life policy for black youth</i> Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo e Walkyria Chagas da Silva Santos	147
<b>A política de cotas para negros nos concursos para a magistratura: resultados na Justiça Federal 2016-2019</b> <i>The results of the implementation of the standard in competitions for Federal Judiciary held between 2016 and 2019</i> Magali Dantas	171
<b>BOAS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS</b> <i>GOOD INSTITUTIONAL PRACTICES</i>	187
<b>Plataforma Lince: inovação social para refugiados, migrantes e apátridas</b> <i>Lince Platform: social innovation for refugees, immigrants and stateless people</i> Tháise Valentim Madeira, Karina Rocha Mitleg Bayerl e Laércio Jorge de Souza Ramos Júnior	189
<b>ORIENTAÇÕES PARA AUTORES</b> <i>GUIDELINES FOR AUTHORS</i>	205



## APRESENTAÇÃO

Em 2016, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, a ONU chamou atenção da comunidade internacional para a necessidade de se revigorar uma agenda positiva para a implementação de políticas de promoção da igualdade e de enfrentamento do déficit habitacional que assola expressivo contingente da população mundial. Em seu art. 31, o plano de ação afirma o compromisso com a “concretização progressiva do direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um padrão de vida adequado; que aborde todas as formas de discriminação e violência, prevenindo desocupações forçadas arbitrárias; e que tenha foco nas necessidades de pessoas sem-teto, pessoas em situações vulneráveis, grupos de baixa renda e pessoas com deficiência [...]”.

Os conflitos coletivos pela posse compõem alguns dos elementos estruturantes da desigualdade que marca a sociedade brasileira e tem índole interseccional. Estabelecer um diagnóstico do caráter discriminatório com o qual o Estado brasileiro historicamente conduziu as políticas fundiária e habitacional no país demanda um movimento epistêmico que articule marcadores sociais como origem étnica, raça, classe e gênero. A título de exemplo, menciona-se a Lei n. 601/1850 (Lei de Terras), que previa que a apropriação de terras se daria somente mediante compra junto ao Estado, o qual definiria quem teria acesso à política fundiária. Com isso, impediu a população negra de ter acesso às terras, principalmente aqueles que já haviam conquistado sua liberdade no Brasil escravocrata do século XIX.

A pandemia trouxe desafios muito específicos ao tema, em razão da situação de extrema vulnerabilidade de considerável número de pessoas. Por esse motivo, algumas instituições do sistema de justiça atuaram no sentido de conferir especial proteção aos grupos vulneráveis em ações envolvendo conflitos coletivos de posse. Nesse sentido, a Recomendação 90/21 do Conselho Nacional de Justiça; a decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828, suspendendo ordens de desocupações coletivas e despejos de pessoas vulneráveis; a Nota Técnica 2/20 e o Guia para Atuação em Demandas Envolvendo Despejo Forçado durante a Pandemia de Covid-19, ambos do Grupo de Trabalho, Moradia e Conflitos Fundiários da DPU.

O exercício de “ligar e desligar o passado” para estabelecer uma memória coletiva inclusiva e resgatar promessas civilizatórias, como leciona François Ost<sup>1</sup>, tem sido um caminho para compreender e descortinar processos históricos que revelam o viés estrutural das múltiplas discriminações das quais são vítimas alguns grupos de pessoas. Nesse contexto, o debate em torno dos litígios coletivos de posse revela-se extremamente atual e necessário. Assim, essa edição da Revista da Defensoria Pública da União apresenta em sua sessão temática o tema “Acesso à Justiça e Litígios Coletivos de Posse”.

O texto de abertura deve-se a Betânia de Moraes Alfonsin, que oferece uma análise, a partir de uma perspectiva histórica, da evolução legislativa da proteção do direito à moradia

---

1 OST, F. **O Tempo do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

e do direito à cidade. A autora promove uma abordagem crítica em relação ao tratamento excessivamente protetivo que o Poder Judiciário brasileiro dispensa ao direito de propriedade, e ressalta a necessidade de as instituições conferirem um novo olhar aos conflitos possessórios coletivos, a partir da centralidade dos direitos humanos. O artigo dos autores (as) Rafaelly de Lima Galossi da Silva, Mariana Trotta Dallalana Quintans, Fernanda Maria da Costa Vieira, Thales Arcoverde Treiger, Ana Cláudia Diogo Tavares e Viviane Carnevale Hellmann, dá ênfase à necessidade de a DPU atuar por meio de articulação com os movimentos sociais, de forma a garantir o acesso à justiça e o direito à moradia digna, segura e adequada, bem como os trabalhos das autoras Wilza Carla Folchini Barreiros, Elisângela Machado Côrtes e Gabriela Wanderley da Nóbrega Farias de Barros complementam a sessão temática.

Nas seções permanentes da revista, os artigos de Cauê Bouzon Machado Freire Ribeiro e Rodrigo Alves Zanetti enfatizam a necessidade de fortalecimento da Defensoria Pública em razão da crise econômica causada pela pandemia e pelo aumento da demanda de atendimentos no âmbito da instituição. Há, também, os textos de Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo e Walkyria Chagas da Silva Santos, bem como o de Magali Dantas, que tratam de questões relacionadas à discriminação racial contra as pessoas negras e apresentam caminhos e possibilidades para a implementação de políticas públicas orientadas ao enfrentamento do racismo. Somam-se o texto de Roger Machado sobre a ausência de limite de prazo para a prisão preventiva e o artigo de Lauriane Carvalho Rocha sobre a atuação da Defensoria Pública e a sua importância no fortalecimento de políticas públicas.

Fechamos a edição com a Boa Prática Institucional trazida pelos autores(as) Thaíse Valentim Madeira, Karina Rocha Mitleg Bayerl e Laércio Jorge de Souza Ramos Júnior sobre “Plataforma Lince: inovação social para refugiados, migrantes e apátridas”.

Boa leitura a todas e todos!

**César de Oliveira Gomes**

Diretor-Geral da Escola Nacional da Defensoria Pública da União

Estimado(a) Leitor(a),

A Revista da Defensoria Pública da União passou por importante mudança em seu Conselho Editorial tendo este sido renovado em abril de 2022. Em nome do novo Conselho Editorial, agradeço a leitura da publicação e sigo à disposição para todas as sugestões e críticas dirigidas à Revista. Reforça-se que a Revista da Defensoria Pública da União é editada desde 2009, e tem como linha editorial a difusão conhecimento afeto à Defensoria Pública, à promoção dos Direitos Humanos e ao acesso à justiça. Neste sentido, nossa publicação recebe com muita gratidão todas as contribuições no campo de nossa linha editorial.

Atenciosamente,

**Érico Lima de Oliveira**

Editor-Chefe da Revista da Defensoria Pública da União

## EDITORIAL

Somos inexplicáveis.

Quando paro para pensar em minha trajetória como editor-chefe da Revista da Defensoria Pública da União e na de todos que dela fazem parte de alguma forma, chego à conclusão de que o que nos move não é muito fácil de ser esclarecido. É algo semelhante a quem só percebe o trabalho que dá ser pai quando se torna um. É como passar uma noite em claro entre fraldas, mamadeiras e termômetros para, ao final do dia, lembrar-se que se esqueceu de tomar banho, tirar o pijama e se alimentar, mas, ao ver o esboço de um sorriso no filho de poucos meses, esquecer-se de tudo e pensar até em ampliar a família. É como o maratonista que passa meses treinando, enfrentando frio, chuva e cansaço e no final aproveita por alguns minutos a emoção de chegar ao final da prova, ainda que muito atrás dos vencedores. É como o viajante que esquece as horas passadas em filas, o tempo gasto em bancos apertados e desconfortáveis, os pés doídos da caminhada, os mosquitos e o ardido do sol ao enxergar uma bela paisagem até então desconhecida à beira de uma praia. Será o percurso? O esforço gasto? O destino alcançado? Ou um pouco de tudo isso?

A vida de quem se dispõe a publicar um artigo em uma revista científica também não é nada fácil. Há a escolha do tema de seu estudo, as horas na biblioteca e em pesquisa de campo, as alterações sugeridas pelo orientador, a eterna sensação de que o trabalho está inacabado, as correções de formatação e adequação, a escolha da revista para submeter o texto, os formulários a preencher para submissão, a espera pela resposta da publicação, as inevitáveis observações e correções sempre sugeridas pelos pareceristas e o retorno ao estudo que se considerava acabado. Tudo isto para, ao final, curtir alguns momentos de glória ao poder ler o próprio nome logo abaixo do título depois da publicação da revista. Note-se, ainda, que, ao contrário dos momentos em família, no esporte ou em uma viagem, a emoção de enfim ser publicado é sempre um tanto solitária. É algo que o pesquisador tenta partilhar com familiares e amigos, mas não consegue porque poucos compreendem bem o que significa ter um artigo publicado em uma revista importante. Mesmo entre colegas, nem todos partilham dos mesmos interesses acadêmicos e sempre existe o risco de provocar um certo ressentimento ou inveja nos pares. A alegria de quem publica, portanto, é solitária e efêmera. Ainda assim, basta chegar lá que já começamos a planejar o próximo passo, a pesquisa que virá a seguir. Como explicar este impulso que nos reconduz a uma incessante busca pelo conhecimento? Não há como.

Portanto, é muito difícil explicar a experiência e a motivação que me levaram a ocupar a função de editor-chefe da Revista da Defensoria Pública da União. Foram tempos de dedicação, trabalho, conquistas, derrotas e frustrações. Mas, passado o tempo, vejo que a gratificação veio muito mais do trabalho em si do que de qualquer forma de reconhecimento que recebi ao longo desse período. Vibrei – muitas vezes só – por grandes conquistas que, na maioria das vezes, apenas eu percebi ou soube valorizar. Mas vejo que tudo valeu a pena, como quem percebe o sorriso do filho, o fim da maratona, o destino da jornada.

Como este é meu último editorial, é esperado que eu faça o devido balanço do meu trabalho, a prestação de contas e os bons votos a quem vem me suceder. Vamos a isto.

Uma das primeiras medidas tomadas em 2016, quando assumi o cargo de editor-chefe da revista, foi que o processo de editoração deveria ser feito inteiramente de forma eletrônica. Para tanto, foi utilizado o software Open Journal System (OJS). Desta forma, somente passaram a ser aceitos para submissão os artigos enviados por meio do sistema eletrônico. Aos poucos, outros avanços foram obtidos graças ao empenho do conselho editorial e da equipe de editoração. Dentre estes, destaco a publicação do primeiro artigo de autor estrangeiro, na revista 11, a publicação do primeiro artigo em idioma estrangeiro, também na revista 11, a aquisição de um software antiplágio, a obtenção do *Digital Object Identifier* (DOI) para os artigos, a filiação da revista à Associação Brasileira de Editoração Científica (Abec), a participação de membros da equipe e do conselho editorial em cursos de editoração científica, a aproximação ao Fórum de Editores do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Conpedi), a adoção do regime semestral de publicação, a contratação de uma empresa para revisão do projeto gráfico e de diagramação e a inserção da revista em bases de dados de pesquisa: Rede Virtual de Bibliotecas, Biblioteca Digital Jurídica (BDJur), Google Acadêmico, Latindex, Sumários, Crossref, Diadorim, Corte Interamericana de Direitos Humanos e *Directory of Open Access Journals* (DOAJ).

Outra importante mudança adotada pela revista foi a consolidação da utilização do sistema de dupla avaliação cega por pares (*double blind peer view*). Este método já vinha sendo adotado em edições anteriores. A primeira edição a contar com o auxílio de um parecerista externo ao conselho editorial foi a de número 8, publicada em 2015; no número seguinte, publicado em 2016, a quantidade de pareceristas aumentou para seis. No número 10, publicado em 2017, a revista tinha 22 pareceristas. A mais recente edição, de dezembro de 2021, teve a colaboração de 55 avaliadores. Hoje, a Revista da Defensoria Pública da União conta com cerca de 180 pareceristas cadastrados, mestres e doutores dos mais diversos ramos do Direito e áreas afins.

Outro importante avanço da revista nos últimos anos foi a busca pela participação, em todas as suas etapas, de pessoas de fora da instituição. Hoje, mais da metade dos artigos publicados têm autores que não pertencem aos quadros da Defensoria Pública da União (DPU): cerca de 80% dos avaliadores são exógenos e o conselho editorial é majoritariamente composto de pessoas externas à carreira. Isto denota a busca pela publicação de ciência de qualidade, qualquer que seja a sua origem.

Todavia, a busca pela aproximação com a academia e com pesquisadores de fora da carreira não significa que a revista tenha virado suas costas às necessidades da Defensoria Pública. Ao mesmo tempo em que tal diversificação ocorria, também se buscou reforçar junto aos defensores regionais de direitos humanos da DPU e aos grupos de trabalho (GT) que sugestionassem temas para publicação e incentivassem o envio de trabalhos e pesquisas. Desta forma, a revista sempre buscou se manter atualizada e útil a todos os operadores dos direitos humanos.

Cabe destacar como relevante avanço da gestão que se encerra o estabelecimento de uma nova política editorial para nossa revista, aprovada mediante amplo debate realizado pelo conselho editorial. Tal política prima pela transparência com os autores, pareceristas e leitores e, por meio dela, resta melhor definida a linha editorial da publicação e a política de acesso livre (*creative commons*), arquivamento, distribuição, processo de avaliação dos

artigos para publicação, escolha dos pareceristas, critérios para publicação dos artigos aprovados, política antiplágio, política de ética e regras de *compliance* editorial.

A Revista da Defensoria Pública da União também adotou como prática convidar, a cada edição, um autor de referência (*top scholar*) para contribuir com um de seus escritos. Já desfilaram pela publicação autoridades como o Dr. Paulo Borba Casella (nº 12), Dr. Diógenes Carvalho (nº 13), Dra. Susana Aires de Sousa (nº 14), Dr. Jacinto Coutinho (nº 14), Dr. Cléber Francisco Alves (nº 15) e MSc. Dora Lúcia de Lima Bertulio (nº 16). Para este número, a autora convidada é a professora Dra. Betânia Alfonsin, professora de Direito na Faculdade do Ministério Público do Rio Grande Sul (FMP), coordenadora de cursos de Pós-Graduação, autora de diversas obras, vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e referência na América Latina em temas como política urbana, planejamento urbano, política habitacional, regularização fundiária, direito à cidade e direito humano à moradia adequada.

Outra iniciativa importante da Revista da Defensoria Pública da União tem sido propor, a cada edição, uma seção temática especial sobre um tema atual e relevante para os leitores. Já foram abordados assuntos como “Os cinquenta anos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos” (nº 12), “Conflitos migratórios no século XXI” (nº 12), “Trinta anos do Código de Defesa do Consumidor” (nº 13), “Acesso à justiça e novas tecnologias” (nº 14), “Pacote anticrime” (nº 14), “Reflexos da pandemia no acesso à justiça” (nº 15) e “O racismo estrutural e os sistemas de justiça” (nº 16).

Para o número atual, o tema escolhido foi “litígios coletivos de posse”, assunto que é objeto de atuação de diversos defensores públicos no Brasil, especialmente os que trabalham na esfera coletiva. O debate em torno do tema tem se intensificado nos últimos anos com o recrudescimento de conflitos, a crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, o agravamento da crise econômica e a crescente escassez de investimentos estatais em programas de habitação popular. Os litígios dessa natureza deram origem à mobilização da sociedade civil por meio da campanha “Despejo zero” e já foram objetos de liminar pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828.

Cabe apontar que todas estas conquistas não são apenas desta gestão, mas de todas as que lhe antecederam; não apenas de quem ocupava, circunstancialmente, a função de editor-chefe, mas de todos que tornaram o trabalho possível. Cabe, assim, o devido reconhecimento – e agradecimento – aos defensores públicos gerais federais que sempre souberam dar à revista da DPU o seu devido valor: Carlos Paz, Gabriel Faria de Oliveira e Daniel Macedo; aos diretores da Escola Nacional da Defensoria Pública da União (Enadpu), que souberam respeitar a autonomia do conselho editorial e empreender os esforços necessários à qualificação da publicação; aos colegas Fernando Mauro Barbosa Junior, Olinda Vicente Moreira e César Gomes. Ademais, o meu especial agradecimento aos companheiros do conselho editorial pela parceria, pelo entusiasmo e pelas ideias cativantes, à figura da Érica Hartmann, do Érico Lima de Oliveira, da Viviane Ceolin Dallasta Del Grossi, do André Carneiro Leão e da Denise Tanaka dos Santos. Minha gratidão, ainda, aos autores, leitores e pareceristas e aos meus amigos que tanto me apoiaram, inclusive como avaliadores: José Alexandre Zachia Alan, Eliana Mourgues Cogoy, Cássio Berg Barcellos, Ana Luí-

za Berg Barcellos, Vinícius Lima, Raquel Barroso de Oliveira Borges, Marcelo Apolinário e tantos outros. A eles, minha sincera gratidão.

Finalmente, meu muito obrigado à equipe editorial, composta por Raquel Barroso de Oliveira Borges, Giovanna Maria Frisso, Alessandra Rodrigues Oliveira Mesquita, Maria do Socorro Cunha Pereira, Lívia Padilha, Alessandra Paula Rosa Rufino, Amanda de Matos Luna, Rosália Soares Carvalho, Nádylla Lopes de Andrade e Tiago Sales Miranda. Dou especial destaque à Ingrid de Oliveira Montaia, estagiária de Letras sempre muito atenciosa e prestativa, e à Jeanise Leal Cechinatto, bibliotecária e servidora da DPU em Porto Alegre-RS que, de forma muito generosa, aceitou o convite para colaborar para a nossa revista, acumulando as atividades a ela prestadas com seus demais cargos naquela unidade.

Finalmente, deixo os melhores votos ao meu sucessor, o colega Érico Lima de Oliveira, e aos membros do conselho editorial que principia seu trabalho, compostos pelos brilhantes Guillermo Rojas de Cerqueira César, Ricardo Russel Brandão Cavalcanti e Denise Tanaka dos Santos. Em relação ao Dr. Érico, eu o conheci como conselheiro editorial no biênio 2017-2019, período em que muito aproveitei de seu conhecimento, tecnicidade e generosidade. Saio do cargo tranquilo e sabendo que a revista estará em excelentes mãos.

Como se vê, a revista é pensada e trabalhada com muita dedicação por parte de todos os envolvidos. Tudo é preparado para que ela seja atrativa tanto para quem nela publica quanto para quem nela busca conhecimento. Sinta-se, leitor, convidado a fazer parte dela.

A todos uma excelente leitura!

**Daniel Mourgues Cogoy**  
Editor-chefe 2016-2022

I - TEMA ESPECIAL DESTA EDIÇÃO

LITÍGIOS COLETIVOS DE POSSE

*COLLECTIVE LAND TENURE LITIGATIONS*



# A PERSISTÊNCIA DE CONFLITOS POSSESSÓRIOS COLETIVOS E DESPEJOS VIOLENTOS NO BRASIL

*PERSISTENT LAND TENURE CONFLICTS AND VIOLENT EVICTIONS IN BRAZIL*

*Betânia de Moraes Alfonsin*

*Professora e pesquisadora do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP/RS).  
Diretora Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico no biênio 2020-2021.  
[betaniaalfonsin@gmail.com](mailto:betaniaalfonsin@gmail.com)*

## RESUMO

O artigo discute a persistência dos conflitos possessórios e dos despejos violentos no país a partir de uma perspectiva histórica. A análise se debruça sobre a evolução legislativa da proteção do direito à moradia e do direito à cidade, bem como identifica avanços no Código de Processo Civil e em resoluções do Conselho Nacional de Direitos Humanos para demonstrar que o problema persiste não em função de omissão legislativa, mas de uma cultura jurídica e política protetiva do direito de propriedade bastante incrustada no Poder Judiciário brasileiro. São analisadas, ainda, as medidas extraordinárias tomadas durante a pandemia da Covid-19 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de evitar despejos coletivos durante esse período. O artigo conclui que a complexidade dos conflitos possessórios coletivos requer um novo olhar das instituições para o tema, sob pena de continuarmos assistindo à tragédia das violações de direitos humanos em despejos violentos.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Conflitos possessórios. Despejos. Direito à Cidade. Covid-19.

## ABSTRACT

The article discusses the persistence of land tenure conflicts and violent evictions in Brazil from a historical perspective. By focusing on the legislative evolution concerning protection for the right to housing and the right to the city, and identifying advances in the Code of Civil Procedure and in resolutions from the National Human Rights Council, the analysis reveals that such issues persists not due to legislative omission, but due to a legal and political culture protecting the right to property that is deeply ingrained in the Brazilian Judiciary. It also investigated the extraordinary measures taken during the COVID-19 pandemic by the CNJ and the STF to avoid collective evictions during this period. In conclusion, the complexity of collective land tenure conflicts require from institutions a new perspective on the issue, or we may continue to witness the tragedy of human rights violations in violent evictions.

**Keywords:** Right to housing. Land tenure conflicts. Evictions. Right to the city. COVID-19.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. OS CONFLITOS POSSESSÓRIOS NOS TRIBUNAIS.  
2. A PANDEMIA DA COVID-19 E A CAMPANHA DESPEJO ZERO.  
CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

Uma parcela significativa da população brasileira acessa a terra e a moradia pela via da posse, sem possuir um título jurídico que lhe assegure esta posse. Embora não seja possível estimar com precisão o percentual da população que vive nessas condições, muito em função de imprecisões metodológicas dos levantamentos realizados pelo IBGE, a literatura de Direito Urbanístico, Planejamento Urbano e Urbanismo sublinha este fator como traço marcante das formas de produção do espaço, especialmente o urbano<sup>1</sup>.

A convivência entre as formas de acesso à terra pela via informal da posse e pela via formal da propriedade tem raízes históricas que remontam ao período colonial e se consolidam na Lei de Terras de 1850. Na tentativa de construir um marco jurídico para a terra após a Independência do Brasil, a Lei de Terras introduziu a propriedade privada no país, legitimou os primeiros latifúndios no campo e, embora tenha legitimado posses pretéritas, em boa medida relegou a posse a um lugar inferiorizado juridicamente quando comparado ao direito de propriedade, o que se consolidaria com o Código Civil de 1916<sup>2</sup>. Ao inaugurar o Cartório do Registro de Imóveis no país, a Lei de Terras também tornou a terra uma mercadoria, instaurando o “mercado imobiliário”, uma vez que, a partir desse marco, as principais formas de aquisição da propriedade seriam a sucessão hereditária e a compra e venda. Esse momento histórico consagrou a duplicidade de formas de acesso à terra que persiste até hoje: de um lado a via protegida juridicamente e com efeitos *erga omnes* da propriedade; de outro lado, a via da *lógica da necessidade*<sup>3</sup> da posse.

Em que pese a evolução legislativa do país após a redemocratização, que vai dos dispositivos constitucionais relacionados à função social da propriedade de 1988, passam pela promulgação do Estatuto da Cidade, com uma pauta comprometida com o direito de moradia e a segurança da posse em 2001; pelas mudanças introduzidas pelo Código Civil Brasileiro de 2002 no estatuto jurídico do direito de propriedade; e chegam ao tratamento dispensado ao tema pelo novo Código de Processo Civil. Sendo assim, na *prática*, pouca coisa mudou no quadro dos conflitos possessórios, especialmente urbanos. Este artigo pretende analisar a persistência dos conflitos possessórios coletivos e os despejos violentos

<sup>1</sup> Para um aprofundamento deste debate ver: FERNANDES, E. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**, 2006; ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**, 2015; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas: um balanço preliminar do PAC**, 2018.

<sup>2</sup> ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**, 1997; DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**, 2017.

<sup>3</sup> ABRAMO, P. **A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal**, 2003 p. 216.

no país, apesar das conquistas legislativas do último período. Sem pretender esgotar as razões do fenômeno, são fornecidas pistas para a compreensão de uma certa naturalização da violência enfrentada pelas famílias que ocupam terra e moradia no Brasil por absoluta ausência de alternativas.

## 1. OS CONFLITOS POSSESSÓRIOS NOS TRIBUNAIS

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, a expectativa na mudança de olhar do Judiciário sobre conflitos possessórios coletivos era muito grande, por parte de diferentes atores. A lei não alterou significativamente esse olhar do Judiciário sobre o tema e várias pesquisas acadêmicas realizadas a fim de avaliar a forma como a lei incidiu sobre tais conflitos comprovam isso. A pesquisa *A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário*<sup>4</sup>, por exemplo, aponta uma hegemonia do “modelo proprietário” nas decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) quando confrontado com o paradigma da ordem jurídico-urbanística plasmada no Estatuto da Cidade. As razões para tanto, segundo as conclusões da pesquisa, vão do ensino jurídico que não oferece Direito Urbanístico nas faculdades de Direito, até a omissão de atores do sistema de Justiça como Ministério Público e Defensoria Pública em pautar o direito à cidade, as funções sociais da cidade e a ordem urbanística nas ações judiciais que propõem ou contestam.

Outros estudos que se debruçaram sobre a problemática, como o publicado por Giovanna Milano<sup>5</sup>, após analisar dezenas de decisões judiciais, encontraram um Poder Judiciário insensível às necessidades da população de baixa renda e tendente a reduzir o conflito a uma equação estereotipada das famílias de baixa renda que não conseguiram acessar a terra e a moradia pela via do mercado, gerando um binômio que reproduz um estigma perverso “autor proprietário-réu invasor”, como se as famílias que estão no polo passivo da ação tivessem tido alguma escolha:

Nas centenas de decisões analisadas conhecemos pouco das trajetórias dos sujeitos em conflito e mesmo das circunstâncias das desses próprios enfrentamentos. São todos invasores, desconhecidos, ignorados, outros, ou, então, proprietários. Vivem em barracos, casebres, favelas, ou em lugar nenhum. Suas práticas e existências – perigosas ou não – passaram à sombra do discurso jurisdicional. O espaço, em regra, não interessa ao Estado-juiz. A expectativa de reconhecer os conflitos pelos olhos dos magistrados se mostrou uma experiência frágil, empobrecida e redutora, porque desconectada da vivacidade e multiplicidade que marcam as disputas espaciais da sociedade. [...] E traçamos um comportamento típico que indica para uma atuação jurisdicional que privilegia o título de propriedade da terra como provoca irrefutável; não invoca direitos humanos e direitos fundamentais como fundamentos da decisão; e não crê na responsabilida-

<sup>4</sup> ALFONSIN, B. M. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / *The legal-urban order in the judicial trenches*. **Revista Direito e Práxis**, 2016, p. 421-453.

<sup>5</sup> MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**, 2017.

de de o próprio Poder Judiciário garantir a não violação e promover a efetivação do direito à moradia adequada<sup>6</sup>.

Em que pese essas conclusões certas e desoladoras sobre a atuação do Poder Judiciário, a legislação brasileira, em matéria de tratamento dos “litígios coletivos” e em função da incidência de movimentos sociais, recebeu uma alteração significativa em 2015 com a promulgação do novo Código de Processo Civil. O artigo 565 do CPC tratou do tema consagrando um *dever* para o Juiz de marcar uma audiência de mediação do conflito, trazendo também para as partes envolvidas um *direito* a este procedimento<sup>7</sup>. Também determinou que o Ministério Público seja intimado para a audiência e para a Defensoria Pública, “sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça”, o que corresponde à imensa maioria dos casos. Ainda mais importante, o legislador deu aos conflitos coletivos a dimensão de Direito Público que merecem ao determinar, no § 4º que:

Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório<sup>8</sup>.

Não resta dúvida que a medida procura trazer para o processo, para além dos atores do sistema de Justiça, os entes da federação com competências na execução da política urbana, da política agrária e, também, na política habitacional, já que despejos coletivos são problemas que serão enfrentados muito especialmente pelos municípios. A disposição legal foi festejada pelas Defensorias Públicas e assessorias jurídicas populares, mas não foi capaz de evitar despejos coletivos extremamente controversos, como foi o caso do despejo da Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre, executado à noite “para não atrapalhar o trânsito”, em uma véspera de feriado, no frio do inverno gaúcho de 2017<sup>9</sup>.

A mediação realizada no caso dos lanceiros negros não foi capaz de evitar um despejo violento, com uso de bombas de gás lacrimogêneo jogadas para dentro de um prédio em que havia dezenas de crianças. O deputado estadual que presidia a Comissão de direitos humanos da Assembleia Legislativa do Estado foi algemado e preso no exercício de suas atribuições como parlamentar. O caso foi denunciado a organismos internacionais de direitos humanos como uma clara violação do direito humano à moradia adequada tal como ele é caracterizado no Comentário Geral nº 4 e no Comentário Geral nº 7 do Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais das Nações Unidas. O despreparo do

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 245.

<sup>7</sup> Para uma excelente avaliação das mudanças introduzidas pelo CPC nesta matéria, bem como um balanço sobre as experiências de mediação em conflitos possessórios, ver: MELLO, C. A. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos possessórios coletivos: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, 2017, p. 2072-2098.

<sup>8</sup> Código de Processo Civil, artigo 562, § 4º.

<sup>9</sup> Para saber mais sobre o despejo da ocupação Lanceiros Negros ver: ALFONSIN, B. M.; DAVILA, D. F. Reflexões sobre o direito à moradia a partir do caso LANCEIROS NEGROS: da barbárie à concertação. **Revista Culturas Jurídicas**, 2018, p. 185-203.

Poder Judiciário e da polícia militar do Rio Grande do Sul ao lidar com um problema social como se fosse um caso de polícia foi traumático e as soluções dadas após o despejo não foram capazes de reparar o dano causado às famílias.

Influenciado ou não pela ampla repercussão do despejo da Lanceiros Negros, em 2018 o Conselho Nacional dos Direitos Humanos publicou a Resolução 10/2018, que “dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos<sup>10</sup>.” O conteúdo da resolução é excelente, desde os “Considerandos” até os dispositivos, os quais condenam os despejos de forma contundente já no artigo 1º: “§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas”. Da mesma forma, enfrenta o “tabu” do direito de propriedade, objeto de blindagem no país, dizendo o óbvio: “§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade”.

A resolução segue com diversas orientações importantes dirigidas aos órgãos públicos de todos os entes da Federação e aos diferentes atores do sistema de Justiça para que os conflitos possessórios tivessem um tratamento adequado em uma perspectiva de direitos humanos. Na data de sua publicação, Jair Bolsonaro (atualmente sem partido) já estava eleito Presidente da República e o temor de que suas ameaças aos sem teto e aos sem terra se concretizassem pode ter levado a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) a acelerar a publicação da Resolução, visando proteger essas populações vulneráveis.

Na ocasião da promulgação da Resolução, ela foi festejada por todos os que atuam na defesa do direito à moradia, tendo sido objeto de debates em eventos e *lives*. Em que pese não se conhecer pesquisas específicas acerca de seu impacto nos conflitos possessórios, tal promulgação não parece ter sensibilizado de maneira especial os órgãos do Poder Judiciário brasileiro, pois despejos continuaram acontecendo no país e, muitas vezes, de forma violenta, ignorando as orientações dadas pela Resolução que expressamente tratou o despejo como medida excepcional, admissível apenas quando esta solução fosse a que assegurasse direitos humanos:

Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.

§1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território<sup>11</sup>.

O texto parece refletir também os aprendizados sobre a importância da negociação com o poder público em conflitos coletivos, já que naquele ano a ocupação Povo Sem Medo de São Bernardo do Campo, no ABC paulista, que tinha ficado acampada durante seis meses em um terreno que estava abandonado há décadas, tinha conquistado a cessão de quatro terrenos na região para a construção de moradias populares. A negociação foi feita pelo

<sup>10</sup> BRASIL. Resolução N° 10, de 17 de outubro de 2018. **Diário Oficial da União**, 2018, p. 118.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Movimento nacional de luta pela moradia com o governo do estado de São Paulo após uma decisão judicial pela reintegração de posse. A negociação política resolveu uma das maiores e mais impressionantes ocupações urbanas que o Brasil conheceu<sup>12</sup>.



Foto de Ricardo Stuckert<sup>13</sup>

A experiência desta ocupação foi importante exatamente por se tratar de um ponto fora da curva, já que a população foi vitoriosa em sua luta por acesso à terra e moradia, explorou formas extrajudiciais de resolução de conflitos e não sofreu um despejo violento. De fato, é necessário recuperar a dimensão política dos despejos, pois, tal como afirma Cristiano Muller<sup>14</sup>, “os despejos não são um problema meramente legal ou jurídico, são um problema também de falta de política pública grave que não reconhece a complexidade do tema dos conflitos fundiários urbanos”.

## 2. A PANDEMIA DA COVID-19 E A CAMPANHA DESPEJO ZERO

A pandemia do coronavírus agravou o problema dos conflitos fundiários no país. A Covid-19 é uma doença que se distribui de forma desigual na população, atingindo de forma muito mais dura os mais pobres, que vivem em condições precárias de moradia e, na maior parte dos casos, em locais desprovidos de infraestrutura. A insegurança da posse

<sup>12</sup> Ver informações a respeito do deslinde do caso em: MTST e movimentos: “Enquanto morar for privilégio, ocupar é um direito”. **Rede Brasil Atual**, 2018.

<sup>13</sup> JUSTIÇA de SP determina reintegração de posse em terreno com 7 mil famílias. **O Globo**, 2 out. 2017.

<sup>14</sup> MULLER, C. **Possibilidades de empoderamento da luta contra os despejos a partir da teoria crítica dos direitos humanos**, 2014, p. 154.

vivenciada por milhares de famílias moradoras de ocupações urbanas colocou um novo problema: a ameaça dos despejos coletivos, para além de ameaçar o direito à moradia adequada dessas populações, colocava-as também em uma situação de risco sanitário, tendo em vista que uma das recomendações para o enfrentamento da doença era justamente a de ficar em casa. Em uma situação de despejo, a ameaça de contágios em massa de famílias de baixa renda se colocou como um problema mais relevante.

Preocupadas com essa situação, um conjunto de entidades da sociedade civil e movimentos populares se articularam em um movimento chamado “DESPEJO ZERO<sup>15</sup>” que teve por objetivo evitar a realização de despejos coletivos durante a pandemia. A campanha logrou conquistas importantes tanto legislativas quanto judiciais. Em março de 2021, por exemplo, por força de uma representação recebida de entidades que integram a campanha DESPEJO ZERO, o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Recomendação 90/2021, que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)”. Esta medida foi bastante importante e muitas decisões foram tomadas pelo Judiciário observando-a, tal como é possível aferir da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, que levantou decisões judiciais de todo o país que acataram a recomendação, bem como orientações do Ministério Público de vários estados do país<sup>16</sup>.

A campanha Despejo Zero também conquistou leis estaduais e a lei nacional 14.216/21 que

Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.

Em função de emendas apresentadas no curso do processo legislativo, no entanto, a lei suspendeu apenas despejos urbanos, excluindo as reintegrações de posse em áreas rurais. Além disso, as medidas protetivas vigem apenas até 31 de dezembro de 2021 e, portanto, o temor é de um efeito rebote, com um aumento considerável dos despejos após esta data.

Para além das medidas legislativas, e articulada à Campanha DESPEJO ZERO, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 828<sup>17</sup> (ADPF) foi proposta visando suspender os despejos durante a pandemia. O Ministro Relator Luís Roberto Barroso concedeu a liminar suspendendo os despejos por seis meses e, com o apelo da campanha, estendeu

<sup>15</sup> CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Nacional pelo Despejo Zero**, c2020.

<sup>16</sup> Ver o levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU): INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. Políticas Urbanas e COVID-19: biblioteca de documentos sobre a pandemia, c2018.

<sup>17</sup> Para acompanhar o trâmite processual e as decisões, acesse o link: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>.

o prazo em dezembro de 2021, concedendo “a medida cautelar incidental, a fim de que a suspensão determinada na Lei nº 14.216/2021 siga vigente até ao menos 31.03.2022, com a extensão dos seus efeitos também para as áreas rurais”<sup>18</sup>.

Em que pese a justeza de todas essas medidas aqui relatadas, tomadas pelo Poder Legislativo e pelos órgãos de cúpula do Poder Judiciário no país, inúmeros despejos – judiciais, extra judiciais e administrativos – aconteceram no Brasil durante a pandemia. Dados da campanha DESPEJO ZERO indicam que mais de 23.500 famílias foram despejadas em ações de reintegração de posse durante a pandemia do coronavírus<sup>19</sup>. Alguns despejos foram extremamente violentos, pois houve a presença de amplo contingente de policiais e uso de balas de borracha contra os ocupantes. Milhares de famílias foram colocadas na rua sem que estivessem vacinadas em plena crise sanitária, evidenciando uma clara ameaça à saúde dessas populações vulneráveis.

A campanha também mapeou e constatou que há 123.000<sup>20</sup> famílias ameaçadas de despejo em território nacional neste período e que muitos Juízes desconsideraram tanto a recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quanto a liminar concedida pelo Ministro Barroso. Diante de tal postura da magistratura brasileira, a qual beira um ativismo judicial às avessas (pela não aplicação da lei federal de desenvolvimento urbano e da lei 14.216/2021), as entidades e movimentos populares que se articulam na Campanha DESPEJO ZERO já pensam em representar ao CNJ, bem como levar a notícia ao Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da ADPF 828/2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro desolador dos conflitos fundiários no país tem razões históricas, culturais, políticas e econômicas. Nestas considerações finais são apresentadas algumas pistas para desvendar o problema.

A hegemonia do modelo proprietário no Poder Judiciário, a qual redundava em uma postura muitas vezes insensível ao direito à moradia dos ocupantes que integram o conflito possessório, deve-se a uma cultura protetiva do direito de propriedade no país. Ainda que a legislação preconize que “a propriedade atenderá sua função social”, raras são as vezes em que o(a) Juiz(a) lança uma interrogação a respeito desse dever do proprietário antes de decidir a favor, muitas vezes, de um título vazio pertencente a um proprietário com comportamento antijurídico, retendo especulativamente um imóvel sem qualquer função social.

Além disso, a ausência das disciplinas de Direitos Humanos e Direito Urbanístico nas faculdades de Direito forma operadores(as) jurídicos com uma visão bastante centrada no Direito Privado, que muitas vezes reproduzem o que aprenderam nas aulas de Direito

---

<sup>18</sup> Ver a íntegra da decisão da medida cautelar incidental aqui: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal**. Relator: Min. Roberto Barroso, 2001.

<sup>19</sup> Ver CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Despejo Zero**, 2021.

<sup>20</sup> CAMPANHA DESPEJO ZERO. *Op. Cit.* c2020.

Civil e Processo Civil sem qualquer preocupação em verificar as mudanças legislativas que marcam a emergência de novos direitos difusos e coletivos, como é o caso daqueles introduzidos pelo Estatuto da Cidade.

Há também uma razão de ordem da cultura política brasileira herdada do período colonial para essa insensibilidade com a situação de vulnerabilidade social das famílias de baixa renda que ocupam áreas vazias nas cidades. Jessé de Souza<sup>21</sup> defende que todo o desprezo que as elites brancas devotavam ao povo negro escravizado durante o período colonial e imperial se atualiza hoje como um sentimento de “ódio aos pobres” e se traduz em um rechaço às políticas de ação afirmativa, como as cotas para estudantes de escolas públicas, negros e indígenas. É fácil perceber que muitos(as) magistrados(as) oriundos(as) da elite econômica brasileira, que lidam com esse imaginário social colonialista, transpõem essa mentalidade para interpretar o que encontram em conflitos possessórios coletivos. Os pobres, vítimas de um sistema que os impede de acessar a terra pela via do mercado imobiliário e que ocupam terras para exercer o mais elementar direito humano que é o direito à moradia, são muitas vezes percebidos como “vagabundos, bandidos e invasores”.

Finalmente é importante sublinhar que, se é verdade que uma parte importante da população brasileira acessa à terra pela via da posse é porque os entes da Federação têm se omitido no cumprimento de sua competência comum em matéria de garantia do direito à moradia previsto no artigo 6º da Constituição Federal. É preciso lembrar que o art. 23 da Constituição Federal diz ser “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”<sup>22</sup>. A omissão do Poder Executivo dos entes da Federação em atender a esse comando e desenvolver políticas públicas de acesso à moradia adequada também tem poder explicativo para a explosão de ocupações autoproduzidas que visam solucionar o problema da falta de moradia pela via da autogestão.

A breve reconstrução que se fez aqui dos avanços legislativos brasileiros, tanto na lei federal de desenvolvimento urbano conhecida como Estatuto da Cidade como no Código de Processo Civil, contrasta com a resistência de membros da magistratura em revisitar os conflitos possessórios coletivos em um exercício de ponderação que considere o direito à moradia adequada de famílias de baixa renda, bem como acate as recomendações do CNJ e a liminar que suspende os despejos na ADPF 828 no contexto da pandemia de Covid-19.

Fica claro que o país ainda tem um largo caminho a percorrer para superar a herança colonial que despreza os direitos humanos da população de baixa renda e reproduz um cenário urbano profundamente hierarquizado e promotor de exclusão sócio territorial. Também é evidente que o conjunto dos poderes públicos e dos atores do sistema de Justiça tem responsabilidade na tutela do direito à moradia e do direito à cidade, mas com frequência omitem-se. Em tal cenário, a mobilização dos movimentos populares e da sociedade civil organizada parece gozar de extrema legitimidade na exigência de um novo olhar institucional para o problema dos conflitos possessórios coletivos no Brasil.

---

<sup>21</sup> SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato, 2017.

<sup>22</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, art. 23, IX.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ABRAMO, Pedro. (org.) **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras; FAPERJ, 2003. p. 189-223

ALFONSIN, B. M. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n.2, p. 421-453, 2016. DOI 10.12957/dep.2016.22951.

ALFONSIN, B. M.; DAVILA, D. F. Reflexões sobre o direito à moradia a partir do caso LANCEIROS NEGROS: da barbárie à concertação. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 5, p. 185-203, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45105/28972>>. Acesso em: 2 dez. 2021.

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

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Presidência da República, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Presidência da República, Brasília, DF, 17 jul. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.216, de 07 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. **Diário Oficial da União**, Presidência da República, Brasília, DF, 8 out. 2021. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Resolução Nº 10, de 17 de outubro de 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. **Diário Oficial da União**, Conselho Nacional dos Direitos Humanos, Brasília, DF, 24 out. 2018. Seção 1, p. 118.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal.

Relator: Min. Roberto Barroso, 24 ago. 2001. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Nacional pelo Despejo Zero**, c2020. Disponível em: <<https://www.campanhadespejozero.org/>>. Acesso em: 2 dez. 2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Despejo Zero**, 2021. Disponível em: <<https://uploads.strikinglycdn.com/files/1e4b25e9-714f-404d-a445-10544f06b9e5/s%C3%ADntese%20Despejo%20Zero%20outubro%202021.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2021

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, B. de M.; FERNANDES, E. (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. Políticas Urbanas e COVID-19: biblioteca de documentos sobre a pandemia. São Paulo, c2018. Disponível em: <<https://ibdu.org.br/2020/06/16/biblioteca-do-ibdu-reune-notas-relacionadas-ao-covid-19-2/>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

JUSTIÇA de SP determina reintegração de posse em terreno com 7 mil famílias. **O Globo**, 2 out. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/justica-de-sp-determina-reintegracao-de-posse-em-terreno-com-7-mil-familias-21899618>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

MELLO, C. A. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos possessórios coletivos: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2072-2098, 2017. DOI 10.12957/rdc.2017.29663.

MULLER, C. Possibilidades de empoderamento da luta contra os despejos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. In: MULLER, C.; MOROSO, K. **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamento a partir da Teoria Crítica dos direitos humanos**. Porto Alegre: CDES, 2014. p. 141-157

MTST e movimentos: “Enquanto morar for privilégio, ocupar é um direito”. Rede Brasil Atual, São Paulo, 2 maio 2018. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/05/mtst-e-movimentos-enquanto-morar-for-privilegio-ocupar-e-um-direito/>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP; Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.



# OCUPAÇÃO NOVO HORIZONTE: A ARTICULAÇÃO ENTRE A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

*NOVO HORIZONTE OCCUPATION: ARTICULATION BETWEEN THE DEFENSORIA PÚBLICA DA  
UNIÃO AND SOCIAL MOVEMENTS TO IMPLEMENT THE RIGHT TO HOUSING*

*Rafaelly de Lima Galossi da Silva*

*Bacharela em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM), campus Rio de Janeiro,  
integrante do NAJUP Luiza Mahin e da Campanha Despejo Zero  
rafaellygalossi@gmail.com*

*Mariana Trotta Dallalana Quintans*

*Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal  
do Rio de Janeiro (UFRJ), professora associada da Faculdade Nacional de Direito da Universidade  
Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), advogada popular e integrante do NAJUP Luiza Mahin  
marianatrottafnd@gmail.com*

*Fernanda Maria da Costa Vieira*

*Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal  
do Rio de Janeiro (UFRJ), professora adjunta do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), advogada popular e integrante do NAJUP Luiza Mahin  
fernepdh@gmail.com*

*Thales Arcoverde Treiger*

*Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UFRJ) e Defensor Público Federal  
thales.treiger@dpu.def.br*

*Ana Claudia Diogo Tavares*

*Doutora pelo em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade  
Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professora adjunta do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos  
Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), advogada popular e integrante do  
NAJUP Luiza Mahin  
anaclaudiatavares@yahoo.com*

*Viviane Carnevale Hellmann*

*Licenciada em Ciências Biológica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e bacharela em  
Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
vivianech@gmail.com*

## RESUMO

Este artigo foi elaborado coletivamente com o objetivo de analisar os benefícios de uma parceria entre a sociedade civil organizada e a Defensoria Pública da União (DPU) que garantisse o direito à moradia no contexto da pandemia da Covid-19. Para tal finalidade, foi feita uma pesquisa descritiva e bibliográfica utilizando o método hipotético-indutivo, bem como uma pesquisa de campo para coletar dados sobre a Ocupação Novo Horizonte, em Campos dos Goytacazes (RJ). Com tal metodologia foi possível descrever a ocupação Novo Horizonte, a necessidade de suspensão dos despejos em tempos de pandemia da Covid-19, o Poder Judiciário e as disputas jurídico-políticas contra os despejos e a atuação da DPU junto aos movimentos sociais. Com essas premissas, foi possível concluir que a articulação entre os movimentos sociais e a DPU se faz necessária para o acesso à justiça, para a aplicabilidade das normas – com análise e consideração acerca das desigualdades e vulnerabilidades sociais –, bem como para a garantia dos direitos humanos e do direito à moradia digna, segura e adequada.

**Palavras-chave:** Ocupação. Direito à moradia. Movimentos sociais.

## ABSTRACT

Prepared collectively, this article sought to analyze the benefits of a partnership between organized civil society and the Federal Public Defender's Office (DPU), to implement the right to housing during the COVID-19 pandemic. To do so, the researchers carried out a descriptive, bibliographical research using the hypothetical-inductive method, as well as field research to collect data at the Novo Horizonte Occupation, in Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil. Such methodology allowed us to describe: the Occupation and the need to suspend evictions during the pandemic; the Judiciary Branch and the legal-political disputes against evictions and DPU's role in social movements. These assumptions revealed that the articulation between social movements and the DPU is necessary for access to justice, for the applicability of norms – with analysis and consideration of social inequalities and vulnerabilities –, as well as to ensure human rights and the right to decent, safe, and adequate housing.

**Keywords:** Occupation. Right to housing. Social movements.

Data de submissão: 02/09/2021

Data de aceitação: 25/11/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. A OCUPAÇÃO NOVO HORIZONTE EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E A NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DOS DESPEJOS EM

## TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19. 2. PODER JUDICIÁRIO E AS DISPUTAS JURÍDICO-POLÍTICAS CONTRA OS DESPEJOS: O CASO DA OCUPA NOVO HORIZONTE. 3. ATUAÇÃO DA DPU JUNTO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

### INTRODUÇÃO

A crise sanitária da Covid-19 intensificou as desigualdades sociais historicamente presentes na sociedade brasileira. De acordo com a revista *Forbes*,<sup>1</sup> durante a pandemia, o número de bilionários no Brasil cresceu em 44%. Ao mesmo tempo, conforme estudo desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan),<sup>2</sup> 19,1 milhões de brasileiros estão passando fome, um indicador que se agrava com o fato de o preço do aluguel ter aumentado significativamente nos últimos anos. Num cenário em que o sistema capitalista impõe a mercantilização como condicionante ao acesso à moradia, e faltam políticas públicas habitacionais, muitas pessoas precisam escolher entre comer ou pagar o aluguel no Brasil.

Esse cenário de precarização tem imposto como alternativa aos trabalhadores e trabalhadoras mais vulneráveis economicamente as ocupações urbanas que se apresentam como respostas ao déficit habitacional e como mecanismos de luta pela garantia e pelo acesso ao direito fundamental à moradia.

O direito à moradia adequada é um direito humano e fundamental reconhecido no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, no Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) e no artigo 6º da Constituição Federal brasileira de 1988.

Apesar de diversas previsões legais terem sido feitas no sentido de evitar os despejos durante a pandemia e garantir o direito à moradia, o acesso à saúde e à proteção contra a Covid-19, o número de despejos coletivos vem crescendo em todo o país. Nesse sentido, este artigo foi elaborado coletivamente com o objetivo de analisar os benefícios de uma parceria entre a sociedade civil organizada e a Defensoria Pública da União (DPU) que garantisse o direito à moradia no contexto da pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, o artigo aborda a articulação do núcleo da Campanha Despejo Zero no Rio de Janeiro<sup>3</sup> com a DPU na defesa do direito à moradia das famílias da Ocupa Novo Horizonte, localizada no município de Campos dos Goytacazes. Ainda, o artigo analisa o processo de ocupação das famílias em situação de vulnerabilidade no contexto do agra-

<sup>1</sup> **QUEM são os brasileiros no ranking dos bilionários do mundo 2021**, 2021.

<sup>2</sup> REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **Olhe para a fome**, c2021.

<sup>3</sup> A Campanha Despejo Zero é uma articulação nacional de movimentos populares, órgãos do sistema de justiça e projetos de pesquisa e extensão de universidades que tem impulsionado medidas jurídicas e legislativas com o objetivo de suspender os despejos e as remoções no Brasil.

vamento do déficit habitacional durante a pandemia e as disputas jurídico-políticas que travam pela garantia dos seus direitos fundamentais.<sup>4</sup>

## **1. A OCUPA NOVO HORIZONTE EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E A NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DOS DESPEJOS EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19**

Em 2021, durante a crise sanitária provocada pela Covid-19, 628 famílias ocuparam os conjuntos habitacionais Novo Horizonte I, Novo Horizonte II e Novo Horizonte III no parque Aeroporto em Campos dos Goytacazes, município localizado na região Norte Fluminense.

Parte dessas famílias foram despejadas de suas casas por falta de pagamento de aluguel durante a pandemia, pois, embora cadastradas no auxílio “aluguel social”, a Prefeitura atrasou oito meses do pagamento do auxílio em 2020. Já as famílias que não foram despejadas por atraso do aluguel aguardavam há anos pela entrega das chaves dos imóveis desses conjuntos habitacionais, que deveriam ter sido entregues em 2019. Há nesses conjuntos, ainda, famílias em extrema vulnerabilidade social que tiveram suas condições econômicas agravadas pela crise sanitária, necessitando escolher entre comprar alimentos e pagar o aluguel. Embora grande parcela dessas famílias preencham os requisitos para o recebimento de auxílios governamentais, muitas permanecem desassistidas pelo Estado.

O perfil socioeconômico das famílias revela a desigualdade imposta pela pandemia na situação dos trabalhadores e das trabalhadoras. Isso porque foi observado que mais de 80% das pessoas ameaçadas de despejo nessa comunidade eram negras e 66% das famílias eram chefiadas por mulheres. Destas, 47% do total eram famílias monoparentais e quase 80% dessas mulheres eram trabalhadoras informais ou autônomas ou desempregadas que perderam a sua principal fonte de renda com a pandemia (muitas delas trabalhavam como manicures e diaristas<sup>5</sup>).

Mais da metade das famílias se encontram atualmente em estado de extrema pobreza, com renda per capita inferior a R\$89,00, e de pobreza, com renda per capita entre R\$89,00 e R\$178,00. Apesar desses dados, cerca de 34% dos moradores não têm nenhum tipo de benefício social.

No que se refere à educação, quase 60% dos ocupantes afirmaram ter Ensino Fundamental incompleto e nenhum deles concluiu o Ensino Superior. Em relação à ocupação dos entrevistados, quase 80% afirmaram ser trabalhadores informais ou autônomos e apenas 2,6% afirmaram trabalhar com carteira assinada. Já em relação à habitação, 55% dos entrevistados afirmaram que não possuíam casa própria e que não estavam inseridos em nenhum programa de habitação.

De acordo com a Fundação João Pinheiro, é necessário analisar o déficit habitacional a partir do cotejo com o gênero, visto que 60% do déficit habitacional brasileiro é com-

<sup>4</sup> O artigo apresenta os dados da pesquisa empírica realizada na Ocupação Novo Horizonte em 24 de abril de 2021.

<sup>5</sup> Dados da pesquisa empírica realizada na Ocupação Novo Horizonte em 24 de abril de 2021.

posto por mulheres vivendo em condições inadequadas de moradia. Em 2019, a crise habitacional em todo o Brasil estava em 5,8 milhões de moradias.<sup>6</sup>

A ocupação das famílias do conjunto habitacional Novo Horizonte acompanha os dados analisados pela Fundação João Pinheiro: a maioria das famílias é chefiada por mulheres negras e desempregadas em virtude da pandemia. A extrema vulnerabilidade dessas famílias, agravada pela pandemia, e a total ausência de políticas públicas emergenciais, levaram essas famílias a se organizarem em busca da garantia do direito à moradia.

Os dados da Fundação João Pinheiro apontam para uma tendência de aumento no déficit habitacional, devido ao ônus excessivo com o aluguel urbano, responsável pelo principal componente do déficit habitacional,<sup>7</sup> e ao aumento do valor dos aluguéis durante a pandemia. O Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) acumulou uma alta de 37,04% de julho de 2020 até maio de 2021, o maior número desde maio de 1995. Antes da pandemia, ou seja, antes de ser agravado, o alto valor do aluguel urbano já respondia por mais da metade do déficit habitacional total.

Soma-se a esse fato o aumento do desemprego e o encarecimento do custo de vida, uma vez que houve a elevação do preço da cesta básica durante a pandemia. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no primeiro trimestre de 2021 havia 1,6 milhão de desempregados no Estado do Rio de Janeiro, 316 mil a mais do que o registrado em março de 2020. A taxa de desemprego no estado ficou em 19,4%, cerca de 32% maior que a taxa geral do país – 14,7%. Ressalta-se que tal taxa de desemprego também foi recorde da série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) e que, dentre os desempregados, as mulheres negras se destacam pelos seus dados elevados.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o valor da cesta básica no Rio de Janeiro é, atualmente, R\$622,04, a quarta cesta básica mais cara do país.<sup>8</sup> Em 2021, a insegurança alimentar atinge 116,8 milhões de pessoas no Brasil e 19 milhões de pessoas passam fome, segundo dados do final de 2020.<sup>9</sup>

Esse quadro promoveu o aumento do índice da miséria, que considera o alto desemprego a partir o aumento do custo de vida<sup>10</sup> e da pandemia da Covid-19, que agravou as desigualdades sociais no Brasil.

As famílias da Ocupa Novo Horizonte fazem parte desse conjunto de trabalhadores e, majoritariamente, trabalhadoras no Brasil que perderam a sua renda durante a pandemia e sentiram o impacto do encarecimento do custo de vida com o aumento do

---

<sup>6</sup> LACERDA, L.; GUERREIRA, I.; FREIRE, P. **Por que o déficit habitacional é feminino**, 2021.

<sup>7</sup> O conceito de déficit habitacional absoluto é construído a partir dos indicadores de domicílios rústicos e improvisados, bem como daqueles identificados como cômodos, ônus excessivo com aluguel e coabitação involuntária.

<sup>8</sup> **PREÇO da cesta básica sobe em 15 capitais**: no Rio, o custo chega a R\$ 621,34, o quarto mais caro, 2021.

<sup>9</sup> NALIN, C. **Fome ou insegurança alimentar atinge 41% dos brasileiros, e situação pode se agravar com pandemia**, 2021.

<sup>10</sup> MARTINS, R. **Com inflação e desemprego em alta, ‘índice de miséria’ tem patamar recorde no país**, 2021.

valor da cesta básica e dos aluguéis. Num cenário de ausência de políticas públicas habitacionais, sejam permanentes ou emergenciais, essas pessoas se encontram em uma situação de grande vulnerabilidade.

Apesar da previsão em normas nacionais e internacionais do direito de todos e todas à moradia adequada, inexistem no país políticas públicas em que a habitação seja considerada um bem social, uma forma de distribuição de riqueza às maiorias sociais, especialmente os mais pobres<sup>11</sup> que vivem do seu trabalho.<sup>12</sup>

O conjunto Novo Horizonte retrata, assim, a precária política habitacional brasileira. Os imóveis foram construídos em um território distante da parte central da cidade, sem planejamento urbano que garantisse o acesso ao transporte, às unidades básicas de saúde, aos hospitais, às creches e às escolas públicas. A precarização da implementação dessas políticas públicas contribui, nesse sentido, para o processo histórico de marginalização da população menos favorecida, que permanece sem acesso aos seus direitos fundamentais e distantes da atenção do Poder Público.

A lógica neoliberal que perpassa a política habitacional hegemonizada pelo capital financeiro promove o uso crescente da terra e da moradia como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado e centrado na lógica da reprodução do capital e na geração de lucro e de riqueza para uma minoria.<sup>13</sup>

Dentro dessa lógica, vários marcos normativos têm sido produzidos e muitos são oriundos de medidas provisórias editadas pelo Executivo e convertidas em lei pelo Poder Legislativo, como o Programa Casa Verde Amarela (PCVA). O PCVA é um programa de crédito habitacional que acabou com a faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma faixa destinada àqueles com renda familiar de até 1.800 reais, ou seja, a faixa de renda que mais precisa de um programa habitacional a fundo perdido. Esse programa não prevê responsabilidade estatal com a infraestrutura e promove a securitização.<sup>14</sup>

Ademais, milhares de imóveis públicos que descumprem a sua função social, isto é, não são destinados à habitação por interesse social, como reivindicado pelos movimentos populares de luta pela moradia, têm sido oferecidos a investidores e colocados em leilão.<sup>15</sup>

Assim, é possível perceber a ausência de políticas públicas habitacionais por interesse social permanentes, bem como de políticas emergenciais no contexto da crise sanitária, como a garantia efetiva de pagamento de aluguel social e a proibição de despejos na pandemia.

---

<sup>11</sup> ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, 2015.

<sup>12</sup> Como aponta Raquel Rolnik em *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*, ao longo da República, ou ao menos após a criação do BNH na década de 1960, a política habitacional tem se alternado entre a hegemonia da indústria da construção civil e a lógica do mercado financeiro.

<sup>13</sup> ROLNIK, *Op. cit.*

<sup>14</sup> ROLNIK, R. **A cidade é nossa com Raquel Rolnik #24: casa verde e amarela e a financeirização da moradia**, 2020.

<sup>15</sup> A lista completa de imóveis no Rio de Janeiro colocados em leilão pode ser encontrada em <<https://imoveis.economia.gov.br/assets/planilhas/LISTA.pdf>>.

Dessa forma, o que também se percebe é o agravamento das desigualdades sociais, raciais e de gênero na pandemia da Covid-19. Diante da ausência de políticas habitacionais, do aumento do valor dos aluguéis e do agravamento do déficit habitacional, vivenciamos processos de despejos em massa: durante a pandemia da Covid-19, ocorreu um aumento de 79% no número de ações com pedido de despejo no Estado de São Paulo no primeiro trimestre de 2021 e, segundo dados do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), “foram registradas 8.417 ações só nos primeiros meses do ano. No mesmo período no ano passado [2020], foram 4.696”.<sup>16</sup>

Segundo dados da Campanha Despejo Zero, 23.500 famílias foram despejadas até outubro de 2021 e o Rio de Janeiro é o estado onde ocorreu o maior número de despejos coletivos durante a pandemia – 4.862 famílias foram despejadas. Ademais, os dados mostram que ocorreu um aumento de 485% de famílias ameaçadas de despejos coletivos em 2021, resultando em mais de 123.153 famílias ameaçadas em todo o Brasil em outubro de 2021.<sup>17</sup> As famílias da Ocupa Novo Horizonte estão entre essas famílias.

Entretanto, uma vez que, no contexto de pandemia da Covid-19, garantir o direito à moradia é ainda mais fundamental para assegurar a saúde coletiva e a vida, vários órgãos nacionais e internacionais têm recomendado a suspensão dos despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária.

Alguns estados da federação aprovaram projetos de lei (PL) que suspendem os despejos durante a pandemia, como a Lei nº 9020/2020, aprovada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), que determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais como medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Inicialmente, essa lei teve a sua constitucionalidade questionada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) pela Associação dos Magistrados do Rio de Janeiro. Entretanto, na Reclamação nº 45.319, movida pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro no Supremo Tribunal Federal (STF), o Ministro Ricardo Lewandowski, em decisão monocrática, confirmou a constitucionalidade da referida lei estadual.

No Congresso Nacional, foi aprovado o PL 827 de suspensão de despejos na pandemia. Inicialmente, propunha a suspensão dos despejos em áreas urbanas e rurais; entretanto, a pressão da bancada ruralista no Senado conseguiu excluir do PL a abrangência rural. O PL 827 foi vetado pelo Presidente da República, mas o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, sendo promulgada a Lei nº 14.216/2021, que suspendeu os despejos até 31 de dezembro de 2021 de áreas ocupadas, anteriormente, até 31 de março de 2021.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação 90 de 2021, que orienta os órgãos do Poder Judiciário a avaliar com especial cautela, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto

---

<sup>16</sup> ALESP aprova suspensão de reintegrações e despejos durante a pandemia, 2021.

<sup>17</sup> JORNAL NACIONAL. Número de famílias despejadas de casa cresce 340% na pandemia, 2021.

a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolvem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica. Uma vez que leva em conta o acesso dessa população às vacinas ou aos tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19, a Recomendação 90 orienta, de igual modo, para o respeito às diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).

Tal resolução reconhece, no artigo 1º, §1º, que os despejos e os deslocamentos forçados de pessoas vulneráveis implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas. A resolução estabelece, ainda, que apenas em casos excepcionais deve ocorrer a remoção/despejo – artigo 14 – e que, nesses casos, o juiz da causa deve criar um plano de remoção, como estabelecido pelos artigos 14 e 15. Esse plano deve prever o reassentamento das famílias em um local em que os direitos humanos sejam assegurados.

Foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que teve por objeto a suspensão de todo e qualquer ato do Poder Público que tivesse como objetivo desocupações, despejos e reintegrações de posse durante a pandemia da Covid-19. Nessa ação, foi deferida parcialmente a medida cautelar, suspendido os despejos de áreas anteriores a 20 de março de 2020 e estabelecido condicionantes às remoções de áreas ocupadas posteriormente a essa data, como forma de enfrentamento adequado à pandemia e à consecução do direito à saúde pública e à vida.

Entretanto, apesar de tais orientações, famílias continuaram sendo removidas ou se encontraram sendo ameaçadas de remoção, como apontam os dados da Campanha Despejo Zero. No próximo tópico, promoveremos a análise das disputas jurídicas contra o despejo das famílias da Ocupa Novo Horizonte.

## **2. PODER JUDICIÁRIO E AS DISPUTAS JURÍDICO-POLÍTICAS CONTRA OS DESPEJOS: O CASO DA OCUPA NOVO HORIZONTE**

Pesquisas sobre a atuação do Poder Judiciário em conflitos possessórios urbanos e rurais no Brasil apontam que, majoritariamente, se centra apenas no debate sobre o título de propriedade, não analisando a função social, o direito à moradia das famílias ocupantes<sup>18</sup> e não utilizando métodos de mediação de conflito.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**, 2017, p. 170.

Giovanna Milano, por exemplo, identificou que “o título de propriedade; a existência de boletim de ocorrência noticiando o alegado; e, em alguns casos, a existência de imagens do local ou reportagens jornalísticas que retratam as alegações” são o bastante para a concessão da liminar, apesar de essas ações não terem por objeto o debate sobre a propriedade, mas sim sobre a posse.

<sup>19</sup> INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo código de processo civil, 2021.

Ademais, pesquisas sobre a atuação da magistratura nos conflitos possessórios durante a pandemia da Covid-19, recentemente realizadas, não identificaram uma mudança significativa na atuação da magistratura em razão da crise sanitária.<sup>20</sup> Salvo alguns casos emblemáticos, a orientação dos órgãos de saúde sobre a importância das políticas de isolamento social não foi motivo para a suspensão dos despejos na pandemia, pelo menos não até a já citada decisão cautelar do Ministro Barroso na ADPF 828. Essa situação também ocorreu no processo judicial relativo à Ocupa Novo Horizonte.

Após a ocupação pelas famílias, a Caixa Econômica Federal (CEF) e a construtora responsável pelos conjuntos ajuizaram uma ação de reintegração de posse na Justiça Federal de Campos dos Goytacazes, sob o processo nº 5002208-56.2021.4.02.5103/RJ.

Cabe destacar que, primeiramente, a juíza de primeira instância acatou a petição inicial, mas, a princípio, desconsiderou a constância da declaração de estado de calamidade pública em virtude da situação emergencial decorrente do novo coronavírus instaurada pelo Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020 – Processo nº 5002208-56.2021.4.02.5103/RJ. A juíza também não analisou se o imóvel cumpria a sua função social, tampouco ponderou sobre o direito à moradia das famílias. A magistrada se ateve exclusivamente ao debate sobre o direito à propriedade, mas, ainda assim, não se preocupou em utilizar métodos de mediação de conflitos coletivos.

A partir da decisão da juíza de primeira instância, que deferiu a liminar de reintegração de posse, a DPU interpôs o agravo de instrumento e o pedido de reconsideração. Em 21 de abril de 2021, a juíza reconsiderou a decisão liminar, suspendendo a ordem de reintegração de posse.

Tal fato ensejou a interposição de agravos de instrumento nº 5004721-77.2021.4.02.0000/TRF2 pela Construtora Realiza e nº 5004741-68.2021.4.02.0000 pela CEF. O Desembargador Relator da 5ª turma do Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª Região, restabeleceu, em 23 de abril, os efeitos da liminar, determinando a desocupação do imóvel pelas famílias no prazo máximo de cinco dias. Tal decisão agravou a situação de vulnerabilidade das famílias, que se viram diante da ameaça de despejo de forma abrupta.

Na decisão cautelar proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 828, em razão da essencialidade do direito à moradia adequada, foi determinado que, nos casos de ocupações realizadas após 20 de março de 2020, para que ocorra o cumprimento dos despejos e das liminares de reintegração de posse, o Poder Público terá que garantir que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou outras localidades que lhes assegurem moradia adequada:

II) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação,

<sup>20</sup> ALVES, R. A.; CARVALHO, L. B.; RIOS, M. C. **Fique em casa?** Remoções forçadas e covid-19, 2021. RIBEIRO, T. F.; CAFRUNE, M. E. **Direito à moradia e pandemia:** análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos, 2020.

desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada.<sup>21</sup>

Com base em tal decisão, o Ministro Edson Fachin determinou, na Reclamação nº 47531 MC/RJ, proposta pela DPU no STF, a suspensão do cumprimento da liminar de reintegração de posse no processo 5002208-56.2021.4.02.5103, que tramita na primeira vara federal do juízo de Campos dos Goytacazes:

[...] defiro a medida liminar requerida, para suspender o cumprimento da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 5004741-68.2021.4.02.0000, do Tribunal Regional da 2ª Região, até que se adotem as medidas do item “ii” da decisão liminar do e. Min. Roberto Barroso na ADPF 828, ficando suspensa a ordem de desocupação.<sup>22</sup>

Importante destacar que, antes de tal decisão ser proferida, foi realizada uma audiência com o Ministro Fachin com a presença do núcleo da Campanha Despejo Zero no Rio de Janeiro<sup>23</sup> e com a DPU. Nessa audiência, foi possível apresentar as teses jurídicas mobilizadas na reclamação e informações sobre a vulnerabilidade social das famílias da Ocupa Novo Horizonte.

A decisão do Ministro Fachin foi emblemática, visto que condicionou o cumprimento da liminar de reintegração de posse ao fornecimento, pela Prefeitura, de moradia adequada em outro local, assim como determinado na cautelar da ADPF 828.<sup>24</sup>

Após a decisão do ministro na Reclamação nº 47531 MC/RJ, o desembargador do TRF da 2ª Região, nos autos do agravo de instrumento nº 5004741-68.2021.4.02.0000, proferiu a decisão em 23 de junho de 2021, a fim de intimar o município para apresentar, no prazo de sete dias, um plano de ação de realocação digna para as famílias:

Por todo o exposto, e ante as determinações contidas na decisão liminar exarada pelo Exmo. Ministro Edson Fachin na Rcl nº 47531 MC/RJ, intime-se o Município de Campos dos Goytacazes para que, no prazo de 7 (sete) dias, conforme requerido, apresente plano de ação a fim de efetivar a realocação digna dos núcleos familiares mencionados, em abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828 do Supremo Tribunal Federal**, 2021, p. p. 40-41.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na reclamação nº 47531 MC/RJ do Supremo Tribunal Federal**, 2021, p. 8.

<sup>23</sup> Dentre as organizações que compõe a Campanha, estiveram presentes membros do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, um projeto de extensão ligado à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND-UFRJ).

<sup>24</sup> Segundo dados da Campanha Despejo Zero, até outubro de 2021, mais de 20 reclamações constitucionais tiveram liminares deferidas pelo STF suspendendo despejos de mais de 14.600 com base na cautelar na ADPF 828.

<sup>25</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Agravo de instrumento nº 5004741-68.2021.4.02.0000 do Tribunal Regional Federal da 2ª Região**, 2021, p. 1.

Em manifestação perante o juízo de primeiro grau, o município de Campos dos Goytacazes informou, por meio de sua Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, em 15 de junho de 2021, que prestaria o serviço de acolhimento provisório de 104 núcleos familiares em razão da situação de calamidade pública atual, alocando-as em aluguel social. Informou, ainda, que o restante das famílias seria abrigado em escolas públicas municipais. No entanto, a determinação judicial é explícita em afirmar que o município deve garantir moradia adequada para todas as 628 famílias.

Considerando que o plano habitacional ofertado pelo município apresenta um desrespeito direto às decisões judiciais supramencionadas, a DPU e os movimentos sociais de direitos humanos e de luta por moradia solicitaram a abertura de mesa de negociação entre o município e o Estado do Rio de Janeiro, com base na responsabilidade solidária entre os entes, para a promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais da população – previstas na Constituição Federal, no artigo 23, inciso IX – e da garantia do direito fundamental à moradia, previsto no artigo 6º da Carta Magna.

A mesa de negociação tem como objetivo a construção coletiva do plano de ação habitacional pautada na escuta e na participação direta das famílias ocupantes, a fim de compreender as suas reais demandas. Tal articulação coletiva teve início em 19 de agosto de 2021 com a primeira reunião de negociação que ainda segue em andamento.

Entretanto, é importante ressaltar que o cenário da ocupação representa uma imagem simbólica que traduz a desigualdade social do Brasil: um território extenso, com 772 casas com estruturas físicas e aparências iguais, enfileiradas e cercadas por grades que trazem à memória um campo de concentração. Após o início da ocupação, a construtora – autora do processo de reintegração – construiu cercas dentro da ocupação, entre as ruas, dificultando a passagem dos moradores. Em todo o local, há somente uma passagem para a entrada e a saída, o que obriga os moradores a andarem uma grande distância para conseguirem entrar e sair da ocupação, conforme relato:

Está tendo muita dificuldade aqui, pra sobreviver com água pra carregar, a luz que não tem, e nem todo dia temos dinheiro pra comprar vela. Eu tenho dois filhos. Tenho problema de hérnia. Estou aqui desde o começo, de dia e de noite. Só saio daqui pra ver minha mãe que está com câncer. Eu tenho problema de pedra nos rins, tenho muita dor e tenho que carregar água. Hoje mesmo carreguei água, o carrinho estava quebrado. A gente tem que dar uma volta grande por causa das grades. Estamos presos que nem um bicho. Parece que estamos cercados num presídio. A gente não é bicho, não. Eles estão pensando que a gente é o quê? A gente é ser humano. Eles não estão passando a dor que estamos passando aqui. A gente queria uma solução. Eu sei que não sou só eu que estou passando por isso. Muita gente está aqui na luta. Ontem fui dormir chorando com dor nos rins. Meu marido está desempregado. Eu fico orando a Deus pra gente ganhar essa casa. Eu fazia faxina e agora não tem como mais.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Informação fornecida por P. R., de 36 anos, em entrevista realizada em 22 de junho de 2021, por meio de pesquisa de campo, a fim de compreender a percepção das famílias ocupantes acerca da experiência vivida no local.

Cumprir destacar que o cercamento ilegal viola os direitos humanos das famílias que residem nos imóveis, considerando que dificulta o acesso a eventuais socorros médicos por meio de ambulâncias e carros. É necessário considerar que o cercamento no local representa a falta de acesso e a restrição aos direitos mais comumente das famílias, ao contrário do que os muros, as cercas e a segurança privada representam para os moradores de classe média dos condomínios fechados, que contratam tais serviços para a sua própria segurança. Isso traduz o retrato do paradoxo e da desigualdade social da sociedade em que vivemos.

Apesar de o conjunto habitacional estar inteiramente pronto desde 2019, inclusive com as tubulações de água e as fiações, as mais de 600 famílias permanecem há mais de quatro meses sem fornecimento de água e energia elétrica. O único acesso à água no local é por meio de uma torneira improvisada, instalada pelos movimentos sociais de direitos humanos, e o único acesso à luz é por meio de aparelhos de luz de emergência doados pelos militantes. Tal realidade agrava ainda mais a situação de vulnerabilidade dessas famílias.

É válido ressaltar que não é necessário ter o direito de propriedade demonstrado para que tais direitos essenciais sejam assegurados. Não obstante, a decisão de manutenção da posse concedida ao decorrer do processo permite que haja o acesso às redes básicas de serviços como aspecto da moradia digna adequada.

A privação do acesso aos serviços essenciais de fornecimento de água e energia elétrica afronta os direitos humanos dessas famílias, tendo em vista que representa um risco à vida. A falta de energia elétrica nos imóveis faz com que as famílias tenham que colocar velas para clarear as casas à noite, aumentando o risco de incêndio e acidentes. Da mesma forma, a falta de água impossibilita o cumprimento dos protocolos de higiene e biossegurança no combate ao coronavírus, como lavar as mãos e tomar banho, bem como atividades básicas, como cozinhar e realizar refeições:

Tenho um filho de um ano e onze meses e cuido dele sozinha. As condições na ocupação sem luz e sem água estão muito complicadas. Não podemos ter uma higienização adequada, ainda mais com esse vírus que temos que ter uma higienização. Com esse tempo frio, por estar dormindo no chão, meu filho atacou a bronquite. Se caso eu precisar fazer uma nebulização nele, não posso, porque não tem luz na casa. Está bem complicada nossa situação.<sup>27</sup>

Ora, não é possível garantir segurança, uma vida sadia e um meio ambiente equilibrado, respeitando a dignidade humana, se os serviços públicos essenciais urgentes não forem contínuos. Se os prestadores dos serviços públicos cortarem o fornecimento de energia elétrica, bem como água e esgoto, além das perdas imediatas, os direitos básicos daquelas pessoas passam a não ser supridos. Com isso, surge um problema de saúde pública, sobretudo no contexto pandêmico em que vivemos. O corte de tais serviços gera uma violação direta ao direito do cidadão e, indiretamente, à própria sociedade:

---

<sup>27</sup> Informação fornecida por F. S., de 24 anos, em entrevista realizada em 22 de junho de 2021, por meio de pesquisa de campo, a fim de compreender a percepção das famílias ocupantes acerca da experiência vivida no local.

Tenho duas crianças pequenas e minha dificuldade maior é água e luz, porque criança traz dificuldades e sem água e luz é muito difícil viver. Temos que carregar água, e muitas vezes não temos trocado nem pra comprar uma vela de cinquenta centavos, nem um pão para os nossos filhos comerem. Muita gente não entende isso. Nossa realidade aqui dentro é trancado que nem um bicho. Nós somos seres humanos, já tivemos casa, mas hoje não temos mais. Eu tive que vender o pouco que tinha pra sobreviver com meus filhos.<sup>28</sup>

Cabe mencionar que o perfil socioeconômico das famílias demonstra as suas vulnerabilidades, que, de acordo com uma pesquisa realizada e publicada na revista científica *The Lancet Respiratory Medicine*, o padrão de gravidade da doença, com possibilidade de morte, dá-se nas regiões empobrecidas onde se encontram as populações mais vulneráveis.<sup>29</sup>

Tenho um filho com autismo infantil (CID 10 F84). Eu era casada com o pai do meu filho, e desde a descoberta do autismo, ele nunca aceitou o filho. Por questões machistas e de raiva, ele fez os avós nos tirar da casa, porque pedi o divórcio por não aceitar o descaso dele com o nosso filho. Com isso tudo, eu não tinha onde morar. Foi então que a minha irmã me permitiu ficar na casa dela. Eu já tinha feito a inscrição no CSU para as casas do Novo Horizonte. Entreguei todas as documentações na data prevista, conforme foi solicitado. Participei de todas as etapas e meu nome foi sorteado em 2019, mas mesmo assim fiquei aguardando. Sempre tinha uma desculpa por não ter previsão para a entrega das casas. É muito ruim você viver na casa das pessoas de favor, mesmo sendo da família. A casa tinha 10 pessoas morando em dois quartos. Quando eu fiquei sabendo da invasão, eu fui ocupar uma casa pra mim, porque se a Caixa Econômica não me deu uma posição, e eu precisando de ter uma casa, eu ocupei. Sendo que está sendo muito difícil ficar numa casa sem luz, principalmente por conta do meu filho ser deficiente. Ele me pede para acender a luz e é muito complexo ele entender as coisas. É muito triste ele ver a mãe dele carregando água pelas ruas e dormir no chão no frio. Chegamos a ficar doente por conta disso. É muito triste a gente não ter o que garante os nossos direitos de moradia digna, de uma água, de uma luz. Estou lá porque necessito ter uma casa digna e dar uma vida digna para o meu filho, já que ele foi abandonado pelo próprio pai.<sup>30</sup>

Outro fato preocupante é a falta de acesso à alimentação básica. A maioria das famílias ocupantes se encontram em situação de insegurança alimentar. Os movimentos sociais instalaram uma cozinha comunitária em um dos imóveis, que se sustenta por meio de doações da sociedade civil organizada, em que são feitas as refeições diárias para a população. Porém, centenas de famílias permanecem sem saber quando serão as suas próximas refeições:

---

<sup>28</sup> Informação fornecida por L. C. C., de 23 anos, em entrevista realizada em 22 de junho de 2021, por meio de pesquisa de campo, a fim de compreender a percepção das famílias ocupantes acerca da experiência vivida no local.

<sup>29</sup> RANZANI, O. T. *et al.* **Characterisation of the first 250000 hospital admissions for covid-19 in Brazil: a retrospective analysis of nationwide data**, 2021.

<sup>30</sup> Informação fornecida por A. S. S., de 42 anos, em entrevista realizada em 22 de junho de 2021, por meio de pesquisa de campo, a fim de compreender a percepção das famílias ocupantes acerca da experiência vivida no local.

Na Novo Horizonte mora eu e meu esposo. A dificuldade nossa aqui é muito grande. Estamos sem água, sem luz. Precisamos de alimentação e ajuda das pessoas. Precisamos da retirada das grades porque nós estamos presos aqui dentro, sem direito de ir e vir. Nós não temos liberdade pra nada. Estamos na escuridão. Muitos estão cozinhando na lenha. Eu por enquanto estou me mantendo com a alimentação da cozinha (solidária). Porque eu não posso trazer fogão nem botijão pra casa. Estou passando por muita dificuldade e já perdi 11,5 kg. Eu tenho problema de saúde e não posso estar pegando peso, por isso as grades estão dificultando muito a vida da gente. Não temos direito de ir pra lugar nenhum porque as grades não deixam. Se a gente abre um buraco eles vão e fecham outro. Temos que dar uma volta muito grande pra andar. Eles estão mantendo a gente praticamente em cárcere privado.<sup>31</sup>

As pessoas que ocupam o conjunto habitacional Novo Horizonte são desumanizadas e referidas como “invasoras” e “baderneiras” pela mídia local e pelos representantes do Poder Público Municipal, sendo esta uma maneira de criminalizar a luta pelo direito à moradia e as pessoas em vulnerabilidade social. Apesar de serem marginalizadas pela sociedade, essas famílias resistem e lutam diariamente para terem acesso aos seus direitos fundamentais, que, apesar de serem garantidos constitucionalmente, não são percebidos na prática.

Eu estou desempregada e sem recursos nenhum. Só com bolsa-família, tendo que ser mãe e pai, homem e mulher da casa e resolver tudo, com uma criança de menor para cuidar e educar, tentar dar o melhor para o futuro dele. Foi aonde eu fui me encontrar nessas casinhas. Se eu não tivesse essas casinhas, eu seria mais uma família morando debaixo da ponte. É triste, eu não nego. Tem dias que a ONG consegue doações de alimentos para nós, mas tem dias que não tem como, e é onde que a gente tem que dar um jeito de dormir para segurar a fome e ver se o sono alimenta.<sup>32</sup>

Faz-se necessário enxergar essas pessoas para além dos números e dos dados. São indivíduos, trabalhadoras e trabalhadores impactados pela crise socioeconômica que se agravou com a pandemia, principalmente devido à ausência de uma política pública concreta para a falta de moradia. Há, contudo, esperança de que a negociação iniciada com os órgãos públicos garanta os direitos dessas famílias.

### **3. ATUAÇÃO DA DPU JUNTO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS**

A partir da ocorrência da pandemia pela disseminação do vírus da Covid-19, percebeu-se que, paradoxalmente, era uma exigência de saúde pública permanecer em isolamento residencial, um incremento das ações de despejo. Tal fato ensejou a mobilização de uma campanha denominada de Despejo Zero, que impulsionou não

---

<sup>31</sup> Informação fornecida por I. F. C., de 55 anos, em entrevista realizada em 22 de junho de 2021, por meio de pesquisa de campo, a fim de compreender a percepção das famílias ocupantes acerca da experiência vivida no local.

<sup>32</sup> Informação fornecida por A. R., de 31 anos, em entrevista realizada em 22 de junho de 2021, por meio de pesquisa de campo, a fim de compreender a percepção das famílias ocupantes acerca da experiência vivida no local.

apenas medidas tomadas em vários graus de jurisdição, mas também medidas em sedes legislativas.

O núcleo da Campanha Despejo Zero e o núcleo de Direitos Humanos da DPU, ambos no Rio de Janeiro, têm articulado ações conjuntas com o objetivo de garantir o direito à moradia da população mais vulnerável e, portanto, suspender os despejos na pandemia. Essa articulação tem sido feita no caso da Ocupa Novo Horizonte, em Campos dos Goytacazes.

Importante destacar que existe uma imposição constitucional, convencional e legal para que haja participação social na Defensoria Pública, não apenas em razão da prestação do serviço ser destinado diretamente à população vulnerável, que, até no que se pode dizer, pode ser tratada como uma população hipervulnerável.<sup>33</sup>

No âmbito internacional, o Brasil já reconhece tratados e convenções internacionais que albergam a necessidade da participação social como um atributo do Estado Democrático de Direito.

Outro importante mecanismo de interpretação na aplicação dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA) – em que a moradia é direito essencial –, igualmente instrumento de *softlaw* é a aplicação dos Princípios de Maastricht, que seguem sempre ressaltando a participação da sociedade civil.<sup>34</sup>

Ainda nessa mirada, o Conselho dos Direitos Humanos das ONU adotou, em 2013 e 2014, as resoluções nº 27/31 e nº 24/21, que reforçam a importância do envolvimento da sociedade civil, em todos os níveis, no desenvolvimento de políticas públicas. No Brasil, o CNDH tem se firmado, justamente a partir do protagonismo da sociedade civil, como uma verdadeira instituição nacional de direitos humanos.

Para tanto, é importante observar que é o Comitê Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais que analisa se as Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH) cumprem os Princípios de Paris e, se sim, as certifica. Essa certificação permite à instituição participar e ter voz no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Já os Princípios de Paris são importantes regramentos de *softlaw* adotados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU na Resolução nº 1992/54, de 1992, e referendados pela Assembleia Geral da ONU na Resolução nº 48/134, de 1993, que regulam a primazia da sociedade civil como integrante e protagonista da formação de instituições nacionais de direitos humanos, tal qual exposto publicamente e de forma didática pelo próprio Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> BRASIL. Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, 1994, artigo 4º, inciso XI.

<sup>34</sup> Estes princípios abrangem conceitos para uma correta implementação dos direitos sociais pelos estados de caráter negativo, indicando tanto que os estados não podem reduzir a aplicação destes direitos quanto que devem, prospectivamente, agir de forma positiva implementando-os.

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://acnudh.org/load/2010/12/PORT-triptico-INDH-final.pdf>>.

Diante disso, o quadro de participação popular dentro do Estado, ainda que tenha tido o escopo reduzido por decisão da Presidência da República, conta com um importante respaldo normativo que se mantém hígido. No âmbito interno da Defensoria Pública, a previsão legal para a existência de ouvidoria externa é salutar, mas não deve ser a única maneira de interpretar a participação social na DPU. Hoje, na estrutura interna da DPU, conta-se apenas com a previsão normativa da ouvidoria externa, que ainda não foi implementada; ou seja, é algo ainda muito incipiente. Tal ato resultou na elaboração de um ato normativo, a Resolução nº 59/2012 – com as alterações da Resolução nº 181/2021 e visando escolher alguém para a função de Defensor Nacional de Direitos Humanos –, e do ato normativo que prevê expressamente a participação da sociedade civil – Resolução nº 183/2021, Conselho Superior de Defensoria Pública da União.

No entanto, nossa intenção neste artigo é demonstrar que a atuação da Defensoria Pública, na atividade finalística, é aprimorada por meio da capilaridade e da especialidade dos movimentos sociais, além é claro, do que se faz em termos de interlocução com a população público-alvo da DPU, mormente se considerarmos que a atribuição do Defensor Regional de Direitos Humanos abrange todo o estado-membro. Como órgão com atribuição constitucional para a promoção dos direitos humanos, a DPU deve resguardar uma estreita relação com a sociedade civil atuante nas diversas pautas relacionadas com a matéria. As dificuldades de articulação, bem como o risco de um encastelamento por parte da estrutura burocrática da Defensoria, são perceptíveis de longe. Além disso, a parceria com a sociedade civil, como demonstrado, é a forma mais eficaz para aprimorar o trabalho da DPU. A complexidade dos diversos temas tratados no que se convencionou chamar de direitos humanos não admite visões distintas de uma pluralidade ínsita da leitura evolutiva dos direitos fundamentais. Desta forma, a aproximação da Defensoria Pública com os movimentos sociais é não apenas benéfica para a DPU, mas o cumprimento de uma verdadeira imposição constitucional, convencional e legal por parte de seus membros, principalmente por se tratar da atuação em matérias de direitos humanos.

Assim, a adesão da Defensoria Pública da União à campanha Despejo Zero, bem como a atuação da instituição na questão da Ocupa Novo Horizonte demonstram um caso de sucesso de parceria entre uma instituição e a sociedade civil. A possibilidade dos movimentos sociais trazerem para a DPU tanto dados quanto um amplo material fático para alimentar a demanda judicial que a instituição em si não conseguiria compilar – como a produção de estudo de campo, o mapeamento, a análise de dados, as fotos e as entrevistas dos ocupantes –, a fim de compreender o perfil socioeconômico e interseccional das famílias e as violações aos direitos humanos, contribui para a produção do arcabouço probatório processual e para a argumentação de defesa das centenas de famílias em vulnerabilidade social e econômica que, por meio dessa participação, podem ter acesso à justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível perceber que o Poder Judiciário, ainda estruturado em conceitos e atuações conservadoras, desconsidera as relações de desigualdades sociais presentes na sociedade ao se limitar à aplicabilidade das normas de forma meramente positivista. Entre a dicotomia do direito à propriedade e o direito à moradia, faz-se necessário o questionamento:

a quem – e para quê – o direito, que se baseia no conceito de justiça, mas contribui para a perpetuação da precariedade da vida dos mais vulneráveis, serve? Se, de um lado, é discutido o direito à propriedade, de outro é analisado o direito fundamental à vida, que perpassa o direito à moradia digna e adequada, sobretudo em um contexto pandêmico, em que casa representa proteção.

A ideia finalística do direito civil baseado no capitalismo, que promove, sobretudo, a proteção de bens materiais e da propriedade privada, que tem o intuito de sobrepor a discussão da propriedade ao direito fundamental à moradia e à vida digna e segura, retrata o processo de financeirização da moradia e a transformação da casa em mercadoria, em uma transmutação de bem de uso em capital fixo. Implícito a esse mecanismo, está a construção da hegemonia, tanto ideológica quanto prática, de um modelo de política pública de habitação – com lastro neoliberal – fundamentado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria<sup>36</sup>.

A pandemia da Covid-19 escancarou as desigualdades sociais e intensificou a falta de acesso aos direitos fundamentais da população. Além disso, a situação das ocupações urbanas no Brasil representa o abismo social entre o Estado e a população, uma vez que as ocupações têm cor, gênero e classe social: majoritariamente compostas por mulheres, mães solteiras, negras e negros, marginalizados historicamente por um Estado elitista que se mantém inacessível ao povo.

Neste sentido, é necessário compreender essas pessoas como protagonistas da construção de políticas públicas habitacionais – que devem ser pautadas nas reais necessidades dessa população –, não como agentes à parte dessa discussão, a fim de desconstruir a concepção colonizadora de promoção de políticas públicas sem ouvir os seus beneficiários diretos, que têm uma relação de maior proximidade com as questões territoriais e as suas derivações, que perpassam a discussão dessas políticas públicas. Considerando isso, os movimentos sociais se colocam como interlocutores e como uma atuação forte e constante de *advocacy* dirigida ao Estado, tendo como foco principal o acesso e a garantia dos direitos humanos.

Assim, a articulação entre os movimentos sociais e as instituições de defesa dos direitos humanos, como a DPU, mostra-se de suma importância para a garantia do acesso à justiça e da defesa dos direitos fundamentais da população mais vulnerável. Tal construção coletiva colabora para a construção de um direito mais humano que atua como mecanismo de luta por uma sociedade mais justa e sem desigualdades e que vai além dos muros da academia e dos tribunais.

## REFERÊNCIAS

ALESP aprova suspensão de reintegrações e despejos durante a pandemia. **Uol**, São Paulo, 9 jun. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/06/09/alesp-aprova-suspensao-de-reintegacoes-e-despejos-durante-a-pandemia.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

---

<sup>36</sup> ROLNIK, 2015.

ALVES, R. A.; CARVALHO, L. B.; RIOS, M. C. Fique em casa? Remoções forçadas e covid-19. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2147-2173, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Justiça Federal. **Processo de reintegração de posse nº 5002208- 56.2021.4.02.5103/RJ**. Cuida-se de ação proposta pela Realiza Construtora LTDA. contra invasores não identificados, na qual postula, liminarmente, a reintegração da posse referente às 772 casas e áreas comuns, inclusive vias de circulação, dos Empreendimentos Novo Horizonte I, Novo Horizonte II e Novo Horizonte III, localizados na Av. Professora Carmen Carneiro, altura do KM-08, Campos dos Goytacazes/RJ. Em definitivo, pede a confirmação da reintegração, bem como a condenação dos réus a (1) desfazerem eventuais construções realizadas nos imóveis e (2) indenizarem pelos danos causados. Juíza: Katherine Ramos Cordeiro, 21 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.camposemfoco.com.br/wp-content/uploads/2021/04/B2947415-DA2B-4943-8F33-7F7F834AF77D.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

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) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Seção 1, p.1-12 .

BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 out. 2021. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na reclamação nº 47531 MC/RJ do Supremo Tribunal Federal**. Ementa “Trata-se de reclamação, com pedido liminar, ajuizada em face de decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, nos autos de Agravo de Instrumento nº 5004741- 68.2021.02.0000, com a finalidade de suspender a antecipação da tutela recursal deferida no referido processo. Na origem, trata-se de Ação de Reintegração de Posse ajuizada pela Caixa Econômica Federal e pela Realiza Construtora em face de réus indeterminados, os quais ocuparam imóveis do Conjunto Habitacional Novo Horizonte I, II e III, proveniente do programa Minha Casa Minha Vida. A Defensoria Pública da União, atuando em defesa dos réus da citada ação, relata que o Juízo de primeiro grau, após deferir a liminar, cassou a decisão, pois constatou que os supostos invasores “são, na realidade - integral ou parcialmente - famílias contempladas pelas unidades habitacionais dos Residenciais Novo Horizonte I, Novo Horizonte II e Novo Horizonte III, integrantes do Programa Minha Casa Minha Vida. Em segundo lugar, porquanto há evidências de atraso atribuível à CEF no cumprimento dos prazos do programa aludido” . Relator: Min. Edson Fachin, 12 de junho de 2021. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1232159705/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-47531-rj-0054629-9720211000000/inteiro-teor-1232159758>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828 do Supremo Tribunal Federal**. Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS

VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. PRORROGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA. 1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, pelo prazo de um ano, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19. 2. Após a concessão da medida cautelar, foi editada a Lei nº 14.216/2021, que determinou a suspensão das ordens de desocupação e despejo até 31.12.2021. A lei foi mais favorável às populações vulneráveis na maior parte de sua disciplina, exceto na parte em que restringe seu âmbito de incidência a áreas urbanas. 3. Tendo em vista a superveniência da lei, os critérios legais devem prevalecer sobre os termos da medida cautelar, na parte em que ela prevê critérios mais favoráveis para pessoas em situação de vulnerabilidade. 4. No tocante aos imóveis situados em áreas rurais, há uma omissão inconstitucional por parte do legislador, tendo em vista que não há critério razoável para proteger aqueles que estão em área urbana e deixar de proteger quem se encontra em área rural. Por isso, nessa parte, prorrogo a vigência da medida cautelar até 31.03.2022 e determino que a suspensão das ordens de desocupação e despejo devem seguir os parâmetros fixados na Lei nº 14.216/2021. 5. Faço apelo ao legislador, a fim de que prorrogue a vigência do prazo de suspensão das ordens de desocupação e despejo por, no mínimo, mais três meses, a contar do prazo fixado na Lei nº 14.216/2021, tendo em vista que os efeitos da pandemia ainda persistem. 6. Caso não venha a ser deliberada a prorrogação pelo Congresso Nacional ou até que isso ocorra, concedo a medida cautelar incidental, a fim de que a suspensão determinada na Lei nº 14.216/2021 siga vigente até 31.03.2022. . Relator: Min. Roberto Barroso, 12 de junho de 2021. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1335030135/tutela-provisoria-incidental-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-828-df-0052042-0520211000000/inteiro-teor-1335030137>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Agravo de instrumento nº 5004741-68.2021.4.02.0000 do Tribunal Regional Federal da 2ª Região**. Ementa. Trata-se, na origem, de ação de reintegração de posse proposta pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pela Realiza Construtora Ltda., contra réus indeterminados, ocupantes de imóveis do conjunto habitacional Novo Horizonte I, II e III, do Parque Aeroporto, proveniente do programa governamental Minha Casa Minha Vida (MCMV). Após, os autores interpuseram o Agravo de Instrumento nº 5004741-68.2021.4.02.0000/RJ, que teve a antecipação da tutela recursal deferida pelo i. relator do Tribunal Regional Federal da 2ª Região 22 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/397175444/processo-n-5004741-6820214020000-do-trf02>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo código de processo civil. Brasília, DF: CNJ, 2021.

JORNAL NACIONAL. Número de famílias despejadas de casa cresce 340% na pandemia. **G1**, [S. l.], 24 ago. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/08/24/numero-de-familias-despejadas-de-casa-cresce-340percent-na-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

LACERDA, L.; GUERREIRA, I.; FREIRE, P. Por que o déficit habitacional é feminino. **Labcidade**, São Paulo, 22 abr. 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MARTINS, R. Com inflação e desemprego em alta, ‘índice de miséria’ tem patamar recorde no país. **G1**, [S. l.], 11 ago. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/11/com-inflacao-e-desemprego-em-alta-indice-de-miseria-tem-patamar-recorde-no-pais.ghtml>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Feirão de imóveis SPU+**: Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: SPU; INSS, 2021. Disponível em: <<https://imoveis.economia.gov.br/assets/planilhas/LISTA.pdf>>. Acesso em: 27 ago.2021.

NALIN, C. Fome ou insegurança alimentar atinge 41% dos brasileiros, e situação pode se agravar com pandemia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 ago. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/fome-ou-inseguranca-alimentar-atinge-41-dos-brasileirosituacao-pode-se-agravar-com-pandemia-25160561>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

PREÇO da cesta básica sobe em 15 capitais: no Rio, o custo chega a R\$ 621,34, o quarto mais caro. **Extra**, Rio de Janeiro, 5 ago. 2021. Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia/financas/preco-da-cesta-basica-sobe-em-15-capitais-no-rio-custo-chega-r-62134-quarto-mais-car-25141939.html>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

QUEM são os brasileiros no ranking dos bilionários do mundo 2021. **Forbes Brasil**, São Paulo, 6 abr. 2021. Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-money/2021/04/quem-sao-os-brasileiros-no-ranking-dos-bilionarios-do-mundo-2021/>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

RANZANI, O. T. *et al.* Characterisation of the first 250000 hospital admissions for covid-19 in Brazil: a retrospective analysis of nationwide data. **The Lancet Respiratory Medicine**, Amsterdam, *online*, jan. 2021. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2021/01/Estudo-mortalidade-hospitalar-Brasil-The-Lancet.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. Olhe para a fome. **Olhe para a fome**, [S. l.], c2021. Disponível em: <<http://olheparaafome.com.br/>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. A cidade é nossa com Raquel Rolnik #24: casa verde e amarela e a financeirização da moradia. **Labcidade**, São Paulo, 31 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/a-cidade-e-nossa-com-raquel-rolnik-24-casa-verde-e-amarela-e-a-financeirizacao-da-moradia/>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

# RETRATO DA ATHIS EM ALGUNS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ATENDIDOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

*PORTRAIT OF ATHIS IN SOME BRAZILIAN MUNICIPALITIES SERVED BY THE FEDERAL  
PUBLIC DEFENDER'S OFFICE*

*Wilza Carla Folchini Barreiros*

*Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais, Defensora Pública Federal em Florianópolis e Coordenadora do Grupo de Trabalho  
Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União  
wilza.barreiros@dpu.def.br*

*Elisângela Machado Côrtes*

*Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do  
Sul, Defensora Pública Federal e Defensora Regional de Direitos Humanos do Pará  
elisangela.cortes@dpu.def.br*

## RESUMO

Este artigo aborda a Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) como o elemento essencial para a efetivação do direito à moradia. A partir de tal percepção, o Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União (DPU) passou a investigar a implementação da ATHIS nos municípios brasileiros atendidos pela DPU. Com base no que foi apurado na investigação, verificou-se que a não implementação de programas de ATHIS se baseia, essencialmente, nas alegações de ausência de lei regulamentadora e carência financeira. Ressaltou-se, contudo, a existência de uma legislação federal que prevê aporte financeiro específico da União para programas de ATHIS, bem como da previsão do instituto no recente programa habitacional federal Casa Verde e Amarela. Concluiu-se, assim, que a União e os municípios são responsáveis pela concretização da ATHIS enquanto uma política pública.

**Palavras-chave:** ATHIS. Direito à moradia. Implementação da ATHIS nos municípios brasileiros. Aporte financeiro do Governo Federal. Responsabilidade da União e municípios.

## ABSTRACT

This article addresses technical assistance in social housing (in Portuguese, *Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social - ATHIS*) as an essential element for realizing the right to housing. Based on this perception, the Housing and Land Conflicts Working Group of the Federal Public Defender's Office (DPU) started investigating the implementation of ATHIS in Brazilian municipalities served by the DPU. Results show that the non-implementation of *ATHIS* programs is essentially based on allegations of lack of

regulatory law and financial shortage—despite the federal legislation determining specific financial contribution from the Union for *ATHIS* programs. Moreover, the recent federal housing program *Casa Verde e Amarela* explicitly includes *ATHIS*. In conclusion, the Union and municipalities are responsible for implementing *ATHIS* as a public policy.

**Keywords:** *ATHIS*. Right to housing. Implementation of *ATHIS* in Brazilian municipalities. Federal government financial contributions. Federal and municipal responsibility.

Data de submissão: 30/08/2021

Data de aceitação: 14/10/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. DIREITO À MORADIA ADEQUADA E O CONTEXTO BRASILEIRO 2. ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: HISTÓRICO, PREVISÃO LEGAL E PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA 3. RETRATO DA *ATHIS* NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 4. APOORTE FINANCEIRO DO GOVERNO FEDERAL. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (*ATHIS*), instituída pela Lei nº 11.888/2008, indicando-a como o elemento essencial para a efetivação do direito fundamental à moradia.

Inicialmente, apresenta-se um breve panorama normativo do direito à moradia adequada. Ato contínuo, pontua-se a ausência de efetivação de tal direito no contexto brasileiro, a despeito de importantes marcos regulatórios aprovados no início dos anos 2000. Passa-se, em seguida, à análise da Lei nº 11.888/2008, apresentando os resultados do levantamento efetuado pelo Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União (DPU) que investigou a implementação da *ATHIS* em alguns dos municípios brasileiros atendidos pela DPU.

Em acréscimo, são analisadas as justificativas apresentadas pelos municípios contatados para a não implementação do instituto, apontando-se, ainda, as recentes alterações normativas que podem ensejar maior visibilidade e aplicabilidade ao tema. Conclui-se, então, que há a necessidade da atuação da União e dos municípios na concretização da política pública.

### 1. DIREITO À MORADIA ADEQUADA E O CONTEXTO BRASILEIRO

O direito à moradia adequada é considerado um direito humano universal desde o período pós-guerra. A previsão inicial de tal direito se deu no âmbito da Declaração Universal de

Direitos Humanos, que estipula, em seu artigo 25, inciso 1, que: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]”.<sup>1</sup>

Nas décadas seguintes à declaração, diversos foram os instrumentos internacionais que emergiram resguardando o direito à moradia adequada. Registram-se, a título exemplificativo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher, de 1979, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, também de 1989, e a Convenção dos Trabalhadores Migrantes, de 1990.

No Brasil, a entrada explícita do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal ocorreu em 2000 com a Emenda Constitucional nº 26. Todavia, outros dispositivos constitucionais originários já faziam menção à moradia implícita ou explicitamente, em especial ao estabelecerem a função social da moradia como condicionante do direito de propriedade – artigos 5º, XXIII, 170º, III, e 182, II –, ao atrelarem o reconhecimento do usucapião especial ao uso do imóvel para fins de moradia – artigos 183 e 191 –, ao estabelecerem a competência comum dos entes da federação para questões relativas à moradia – artigo 23, IX – e ao incluírem a moradia nos elementos básicos que devem ser supridos pelo salário mínimo – artigo 7º, IV.

Ainda, destaca-se que o Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito à moradia em seu artigo 11, inciso 1, ratificado e incorporado ao ordenamento pátrio por meio do Decreto nº 591/1992. Sendo assim, a teor do que dispõe o artigo 5º, §2º da Constituição Federal, o direito à moradia já estava incorporado aos direitos fundamentais a serem protegidos e fomentados muito antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 26/2000.

O direito à moradia está, ainda, intrinsecamente atrelado ao princípio da dignidade humana, previsto no artigo 1º, III, da Constituição Federal. De fato, o direito fundamental social à moradia é essencial à sobrevivência humana e, conseqüentemente, à própria vida. Sendo assim, o direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, de modo que o indivíduo que não tem abrigo que sirva de proteção e garanta o exercício da privacidade e da intimidade se encontra alijado de sua própria existência.

Ressalta-se, contudo, que o direito à moradia não se esgota na mera existência de um local físico de abrigo. Nesse sentido, de acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), há ao menos sete características que devem ser observadas para que a moradia seja considerada adequada. São elas:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**, c2021.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.<sup>2</sup>

Apesar do amplo arcabouço internacional direcionado à temática, o direito à moradia adequada passa ao largo de ser efetivado. De acordo com a ONU mais de 1,8 bilhão de pessoas ao redor do mundo carecem de moradias adequadas, ao passo que o número de pessoas que vivem em ocupações informais já ultrapassa 1 bilhão. Ademais, estima-se que 15 milhões de pessoas são despejadas anualmente, enquanto a população de pessoas em situação de rua já atinge o montante de 150 milhões.<sup>3</sup>

No Brasil, a situação não é diferente. Dados recentemente divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional por meio do documento “Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019” apontam que, em 2019, o déficit habitacional em todo o Brasil alcançou o total de 5,8 milhões de moradias, com tendência de alta. Paralelamente, registraram-se 24,8 milhões de residências com algum tipo de inadequação, seja de ordem de infraestrutura urbana – por exemplo, falta de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de energia elétrica, de coleta de lixo etc. –, seja de ordem edilícia – como a falta de espaço de armazenamento, a ausência de banheiro, cobertura inadequada, piso inadequado etc.<sup>4</sup>

Tal cenário pode ser parcialmente explicado pela rápida mudança no mapa urbano brasileiro ao longo do século XX e no início do século XXI. Em 1950, a população classificada

<sup>2</sup> OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *CESCR general comment no. 4: the right to adequate Housing (art. 11 (1) of the Covenant)*, 1991, p. 3-4. *apud* BRASIL. **Direito à moradia adequada**, 2013, p. 13.

<sup>3</sup> . ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. *Guidelines for the implementation of the right to adequate housing*, 2019.

<sup>4</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**, 2021.

como urbana correspondia a apenas 36% do total da população brasileira. Em 2015, tal patamar já alcançava o total de 84,40%.<sup>5</sup>

De fato, o processo de êxodo rural brasileiro se intensificou especialmente entre as décadas de 1940 e 1980. Com a industrialização acelerada, cerca de 71 milhões de pessoas migraram para os centros urbanos, ensejando um crescimento abrupto da população naquelas localidades. Por outro lado, as infraestruturas, as políticas públicas e os serviços disponíveis nas cidades não acompanharam o vertiginoso aumento populacional, o que acentuou as desigualdades sociais e ocasionou o crescimento de áreas não planejadas. Nesse contexto, a autoconstrução e o assentamento em favelas revelaram-se os principais meios de acesso à moradia para as camadas populares, uma realidade verificada até os dias atuais.<sup>6</sup>

## **2. ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: HISTÓRICO, PREVISÃO LEGAL E PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA**

Graças a uma intensa mobilização da sociedade civil no início dos anos 2000 aprovaram-se, em âmbito federal, três importantes marcos regulatórios atinentes à efetivação do direito à moradia adequada no Brasil: a Lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a Lei nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (ATHIS).

Essencialmente, o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – 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 – artigo 1º, parágrafo único. Dentre as diretrizes veiculadas no estatuto destaca-se a garantia do direito à uma cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para a presente geração quanto para as futuras – artigo 2º, I.

Por sua vez, o SNHIS tem por objetivo a implementação de políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Tal normativa também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que centraliza os recursos orçamentários do Programa Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) e dos programas de Habitação de Interesse Social inseridos no SNHIS.

Nesse contexto de conquistas legislativas, a Lei nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, representou um importante avanço no reconhecimento dos diversos aspectos que envolvem a moradia adequada.

<sup>5</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2015, 2016.

<sup>6</sup> CARDOSO, F. S.; AMORE, C. S. **Assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social no Brasil**, 2018.

De acordo com a norma o direito à assistência técnica abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação – artigo 2º, §1º. Ainda, além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica objetiva: otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e do seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação; formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos; evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental; propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental – artigo 2º, §2º.

Para efetivar a garantia ao direito à assistência técnica, incumbe-se à União fornecer apoio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios – artigo 3º, *caput* –, de maneira que os serviços sejam custeados por recursos de fundos federais direcionados à habitação de interesse social, por recursos públicos orçamentários ou por recursos privados – artigo 6º. Paralelamente, indica-se como atribuição comum a todos os entes federativos o planejamento de ações de forma coordenada e sistêmica, a fim de evitar sobreposições e otimizar resultados – artigo 3º, §3º.

A lei aponta, ademais, que se enquadram no conceito de famílias de baixa renda aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e residentes em áreas urbanas ou rurais – artigo 2º, *caput*. Outrossim, destaca que tanto a seleção das beneficiárias e beneficiários finais quanto o atendimento direto a essas pessoas devem ocorrer por meio de sistemas de atendimento implantados por órgãos colegiados municipais com composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil – artigo 3º, §4º.

Observa-se, assim, que o legislador pátrio reconheceu o fornecimento de assistência técnica urbanística como política pública consectária do direito à moradia adequada.

A despeito da relevância da Lei nº 11.888/2008 para a regulamentação e a efetivação do direito social à moradia, as políticas públicas urbanas predominantes no período posterior à sua aprovação não priorizaram a garantia dos serviços técnicos qualificados de arquitetura e engenharia. Prevaleram, em contrapartida, incentivos para construções em massa operadas por grandes empreiteiras, consubstanciadas, especialmente, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).<sup>7</sup>

De fato, ao ser instituído, o PMCMV rapidamente passou a concentrar praticamente todos os recursos financeiros direcionados à concretização do direito à moradia. Nos primeiros cinco anos do programa – de 2009 a 2013 –, os esforços se concentraram em atender às famílias mais pobres – faixa 1, com limite de renda de até R\$1.800,00 –, o que possibilitou a construção de 1,5 milhões de moradias com subsídio governamental de até 90% do valor do imóvel.

Entretanto, nos cinco anos seguintes, restrições orçamentárias levaram o programa a se concentrar na faixa 2, cujo limite de renda era de R\$4.000,00, utilizando os recursos advindos, majoritariamente, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Nesse

<sup>7</sup> MAGAMI, D. T.; AMORE, C. S. **Lacunas e brechas, direito à moradia e assistência técnica**, 2021.

intervalo, registraram-se 1,6 milhões de unidades destinadas à faixa 2 e 387 mil de unidades destinadas à faixa 1. Em 2019, tamanha era a desidratação do Minha Casa Minha Vida que inexistia o registro de qualquer contratação destinada à faixa 1.

Todavia, apesar da expressiva quantidade de novas unidades habitacionais entregues desde a sua implementação, o PMCMV ensejou, em muitos casos, a construção de empreendimentos em áreas remotas e sem o desenvolvimento urbano adequado, expulsando os mais pobres de áreas valorizadas e favorecendo os interesses imobiliários.

Objetivando reestruturar o PMCMV, o governo federal instituiu, por meio da Medida Provisória nº 966/2020 – posteriormente convertida na Lei nº 14.118/2021 –, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). Embora o objeto deste artigo não resida na análise dos possíveis avanços e retrocessos advindos do PCVA, considera-se importante ressaltar que tal programa prevê expressamente a assistência técnica para a construção ou a melhoria de moradias – artigo 8º, IX. Trata-se, assim, de um dispositivo que, caso efetivamente concretizado, pode representar um importante avanço na política pública habitacional brasileira.

### **3. RETRATO DA ATHIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Em vista da expressa previsão de apoio financeiro da União para a execução dos serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica, previstos pela Lei nº 11.888/2008, bem como da menção ao instituto na lei que institui o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), a DPU iniciou um processo de levantamento de dados relacionados à ATHIS em municípios brasileiros com sedes da DPU.

O objetivo da pesquisa era a verificação dos municípios que implementaram a ATHIS – seja atualmente, seja no passado – e a identificação das razões em caso da ATHIS não ter sido implementada. Para tanto, foram encaminhados ofícios com alguns questionamentos:

- Informe se o município oferece diretamente ou por meio de parceria ou convênio serviço de assistência técnica de edificação, ampliação e reforma à população economicamente vulnerável;
- Em havendo política pública de assistência técnica, na esteira do que preconiza a Lei nº 11.888/2008, qual a dotação orçamentária para a realização do projeto e o percentual repassado pela União? Quantas famílias foram beneficiadas e qual era a sua localidade nos últimos dois anos? Qual o procedimento para se inscrever no programa e a forma de seleção?;
- Solicitamos que esclareça, ainda, se, caso não esteja sendo ofertado o citado serviço, se alguma vez já o foi e em qual período;
- Em caso de não ter implementado o serviço de assistência técnica à Moradia de Interesse Social, que condicionantes e objeções o município verifica para a sua não implementação?

Os ofícios enviados foram respondidos pelos municípios entre maio e agosto de 2021.

Municípios como Foz do Iguaçu (PR), Joinville (SC), Uruguaiana (RS), Arapiraca (AL), João Pessoa (PB), Campina Grande (PB), Maceió (AL) e Santarém (PA) informaram não oferecer serviço de assistência técnica.

Em sua resposta o município de Joinville afirmou que a Lei nº 11.888/08 seria uma norma de eficácia contida e, em não havendo lei municipal regulatória, não seria possível aplicar a ATHIS.

No mesmo sentido, o município de São Paulo (SP) apontou como entrave para aplicação de tal lei a ausência de regulamentação na esfera municipal, apesar da menção da assistência técnica no Plano Diretor Estratégico – Lei nº 16.050/2014 –, em seu artigo 171º, no Código de Obras Edificações – Lei nº 16.642/2017 –, na Lei Municipal nº 16.587, de 12 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a autogestão na elaboração de projeto e construção de moradia, e no Decreto nº 56.550/2015, que dispõe sobre as formas de fomento às associações e cooperativas habitacionais de interesse social.

O município pontuou, ainda, a tramitação, em sua Câmara de Vereadores, dos Projetos de Lei nº 619/2016 e nº 171/21, destacando que sua Secretaria de Habitação entende como necessária a aprovação do primeiro projeto para o cumprimento das condicionantes necessárias à implementação da Lei nº 11.888/08, tais como: a destinação de recursos para tal atividade; a estruturação do corpo técnico para a prestação do serviço na estrutura da administração; a responsabilidade técnica diante da dificuldade de determinar as condições estruturais pré-existentes; flexibilizações na legislação urbanística que possibilitem a regularização edilícia das habitações precárias, considerando suas especificidades.

Assim, o Departamento de Planejamento Habitacional de São Paulo afirmou que não há registros acerca do fornecimento de serviços de assistência técnica nos termos da Lei nº 11.888/2008. Destacou, ainda, desconhecer a existência de repasses da União destinados a esse fim. Pontuou, por fim, um acordo de cooperação firmado entre a Caixa Econômica Federal e a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB), que disponibilizou orientação gratuita às assessorias técnicas para o aperfeiçoamento de projetos habitacionais no âmbito do PMCMV Entidades.

Alguns dos municípios consultados atribuíram e justificaram a não implantação da ATHIS à ausência de dotação orçamentária e de repasses financeiros.

Nessa senda, a Secretaria Municipal de Arapiraca informou que há um planejamento de implantação de serviços de assistência técnica e moradia, porém o entrave é financeiro. Na mesma linha, o município de Santos (SP) informou a existência de uma norma reguladora, porém apontou que não há dotação orçamentária. Os municípios de Santarém (PA) e João Pessoa (PB), por sua vez, pontuaram que aderiram ao Programa Casa Verde e Amarela e estão aguardando a disponibilização de verbas pelo programa.

Houve, ainda, municipalidades que indicaram projetos que disponibilizam plantas populares para a construção ou a ampliação residencial e/ou projetos de regularização fundiária e aderem aos programas federais. Essas são medidas que atendem à previsão de assistência técnica concebida na Lei nº 11.888/08.

Nesse sentido, o município de São José dos Campos (SP) informou que o seu Código de Obras – Lei nº 267, artigos 115, 116, 117, 118 e 119 – prevê a concessão de plantas populares para a construção, a ampliação e a regularização de unidades habitacionais destinadas às famílias com renda de até seis salários mínimos. Informou-se que a União repassou valores oriundos do FNHIS para o programa em 2012.

Outrossim, o município de Guarujá (SP) apontou a adesão ao Programa Cartão Reforma, criado em 2017 pela Lei nº 13.439 e revogado pela Lei nº 14.118/21, como única iniciativa para a implantação da assistência técnica. Destacou que, durante a vigência da Lei nº 13.439/17, o programa abrangeu três áreas passíveis de regularização fundiária.

Por seu turno, o município de Mogi das Cruzes (SP) informou ter editado, em momento anterior à Lei nº 11.888/08, a Lei Municipal nº 1.839/69, que prevê o fornecimento de planta e de administração para a construção da casa própria, bem como a Lei Municipal nº 1.952/70, que estabelece que o Poder Executivo Municipal deve fornecer, de maneira inteiramente gratuita, projetos, assistência e responsabilidade técnicas para a construção de casas populares.

Já o município de Montes Claros (MG) informou prever, em seu Código Municipal de Obras – Lei nº 3.302/02, artigo 145 –, o fornecimento de plantas populares à população e a disponibilização de seis modelos de projetos. A abertura do processo pelo interessado depende do pagamento do emolumento, no valor de R\$51,88, bem como da comprovação da posse do terreno, que deverá estar vago.

Em acréscimo, o município de Feira de Santana (BA) informou estar em fase final de elaboração do edital para a contratação de um profissional qualificado para implementar o projeto de regularização fundiária, que visa regularizar e fornecer o título definitivo a mais de 500 famílias carentes ocupantes de imóveis irregulares.

Refutando as justificativas apontadas, vale citar a Ação Cível Pública nº 0308118-612.2018.8.24.0018, ajuizada no Município de Chapecó (SC) pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina. Em tal ocasião, o juízo reconheceu a autoaplicabilidade da Lei nº 11.888/08, afastando, assim, os argumentos de ausência de dotação orçamentária, insuficiência de profissionais técnicos e inexistência de regulamentação local da lei federal:

É que, por ser a Lei n. 11888/08 autoaplicável, não há necessidade de impor ao réu as obrigações de encaminhar projeto de lei regulamentar e de reservar orçamento para implementação do direito ao auxílio técnico. Conforme já destacado na decisão do evento 17, a cujos fundamentos me reporto, o Plano Diretor excepciona expressamente a necessidade de legislação local no que atine aos instrumentos jurídicos já previstos em legislação federal, nada impedindo que, por iniciativa própria, o Município encaminhe projeto de lei regulamentar e, posteriormente, providencie as necessárias emendas orçamentárias.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação Civil Pública nº 0308118-62.2018.8.24.0018/SC, 2020. Consultar em: <[https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&num\\_processo=03081186220188240018&eventos=true&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=5fb871b04df3b18f0b3f75be389bb17f](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=03081186220188240018&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=5fb871b04df3b18f0b3f75be389bb17f)>.

O precedente citado abre caminho para que se leve ao Poder Judiciário questionamentos relativos à ausência de políticas públicas voltadas à efetivação da ATHIS. Por outro lado, foram registradas experiências positivas de implementação ou de expectativa de implementação da ATHIS.

Nesse sentido, o município de Sorocaba (SP) informou ter editado a Lei Municipal nº 12.125/19, que instituiu o Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social, e estar, atualmente, efetuando estudos para uma futura parceria com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU-SP), visando à captação de recursos para a implementação da ATHIS.

Na mesma linha, o município de Belo Horizonte (MG) destacou a existência da Lei nº 8.758/04, que, regulamentada pelo Decreto nº 11.709/04, instituiu o Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas (SAEP). O município também pontuou que, desde o início da vigência da lei, as diversas ações que foram implementadas levaram ao fornecimento de laudos de estabilidade e execução em mais de 1.300 atendimentos.

Além do SAEP, o município pontuou o Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR), executado no âmbito da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte e que oferta, há alguns anos, assistência técnica gratuita em ações vinculadas à prevenção ou à mitigação do risco geológico. Ressaltou, por fim, que a execução do serviço de assessoria e assistência técnica no âmbito do município sempre se deu com recursos próprios, não tendo havido aporte de recursos federais para tal finalidade.

Por sua vez, o município de Juiz de Fora (MG) informou que o seu órgão de Planejamento Urbano, o SEPUR, juntamente com a Secretaria de Governo/Defesa Civil e a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), elaborou um Projeto de Lei, recentemente encaminhado à Câmara Municipal por meio da Mensagem nº 4446, que prevê a elaboração de projetos de construção e/ou ampliação da edificação, o acompanhamento técnico da execução da obra para a construção da habitação, a reforma e/ou ampliação da edificação, a regularização das edificações já existentes e a regularização fundiária para famílias de baixa renda. O município destacou, ainda, que a proposta considera famílias de baixa renda aquelas com renda familiar de até cinco salários mínimos.

No nordeste do Brasil, a Prefeitura de Caruaru (PE) noticiou que, em 2019, firmou um convênio de cooperação técnica de prazo determinado com o Conselho Municipal de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (CAU-PE). A partir de tal cooperação, escolheram-se 40 unidades residenciais, situadas na Avenida Bélgica, no Monte Bom Jesus, para receberem projetos arquitetônicos de melhorias na comunidade. Verificou-se, ainda, existir no município a dotação orçamentária prevista para a realização de ATHIS na municipalidade.

Por fim, o município de Milagres (BA) informou ter sancionado recentemente a Lei nº 573/2021, que estabelece o oferecimento aos moradores em situação de vulnerabilidade a reforma de suas casas ou a construção de novas habitações, de acordo com os parâmetros dos imóveis populares.

#### 4. APORTE FINANCEIRO DO GOVERNO FEDERAL

Conforme já mencionado, a construção das cidades brasileiras tem sido marcada pela segregação socioespacial, que expulsa os economicamente vulneráveis dos centros em que são ofertados serviços e empregos – normalmente territórios das classes média e alta – e os confina em áreas sem infraestrutura ou equipamentos públicos, aumentando, dessa forma, o já grave problema ambiental.

Nesse contexto, o que resta aos excluídos é a ocupação de espaços informais, à margem do direito urbanístico e da legalidade possessória. Em tais situações, são corriqueiras as degradações ao meio ambiente, que ocasionam o espraiamento das cidades e a criação de espaços que passam ao largo da atuação estatal, permitindo, assim, que a ordem seja implementada pelo crime organizado.

Por outro lado, é de se dizer que o PMCMV, o maior programa habitacional brasileiro, não foi suficiente para efetivar o direito à moradia,<sup>9</sup> sendo o déficit habitacional atual superior ao aferido no início do programa. Ademais, muitos dos empreendimentos do programa serviram para espraiar cidades, gerando áreas monofuncionais de moradias homogêneas<sup>10</sup> e aumentando ainda mais a desigualdade e a mercantilização da habitação.<sup>11</sup>

A despeito do atual cenário de restrições orçamentárias em diversas políticas públicas brasileiras, andou bem o Programa Casa Verde e Amarela, substituto do Programa Minha Casa Minha Vida, ao destacar a possibilidade de aporte financeiro à assistência técnica.

De fato, uma inovação na fonte de recursos trazida pelo PCVA foi a possibilidade de o cotista do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) reverter os recursos correspondentes à sua cota, por meio de doação, para a implementação de políticas públicas habitacionais.

Nessa linha, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social aprovou, por meio da Resolução CCFDS nº 225, de 17 de dezembro de 2020, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (PRFMH), cuja fonte de recursos, além das doações previstas, é composta de aporte da União.

De acordo com a Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2020, que regulamenta a Resolução CCFDS nº 225/20, o programa se destina a cobrir as despesas e os custos da implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para promover a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, inclusive despesas cartorárias não isentas de gratuidade, taxas administrativas e despesas com material de construção, mão de obra, assistência técnica para elaboração de projetos e acompanhamento ou execução de obras de melhoria habitacional:

<sup>9</sup> MARTINS, R. M.; LIMA, C. M. **“Por que o Programa Minha Casa Minha vida não resolveu o déficit habitacional?”**: reflexões sobre a questão da habitação no Brasil, 2018.

<sup>10</sup> LIMA, R. F.; RIBEIRO, E. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida no desenvolvimento sustentável das cidades**, 2019.

<sup>11</sup> CUNHA, C. O. G. M.; GUIMARÃES, A. G. A. **A mercantilização da moradia e o Programa Minha Casa, Minha Vida**: das relações entre estado e agentes privados à segregação socioespacial, 2019.

## 5. Fontes de Recursos

5.1. O Programa será custeado por recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), conforme segue:

- a) gerados pela cessão gratuita dos recursos referentes às cotas detidas por cotistas;
- b) aportes da União por intermédio de ação orçamentária própria destinada a transferir recursos ao FDS, incluindo acréscimos de iniciativa do Congresso Nacional, nos termos da Lei nº 14.118, de 2021;
- c) outros que lhe vierem a ser atribuídos.

5.2. Poderá ser utilizada contrapartida de entes públicos, privados ou de beneficiários, na forma que vier a ser regulamentada pelo Agente Operador, considerando as seguintes diretrizes:

- a) a contrapartida deverá sempre estar relacionada ao aumento das metas, sob forma de ampliação do núcleo urbano a ser regularizado ou da quantidade de obras de melhorias habitacionais a serem realizadas;
- b) a contrapartida financeira, quando houver, será integralizada na forma definida em regulamento do Agente Operador.

5.3. Os recursos da União destinados ao Programa, que ingressarem no FDS, serão vinculados e segregados em contas específicas e remunerados à 100% (cem por cento) da variação da Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic).<sup>12</sup>

Destaca-se que a expectativa do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) era de, já em 2020, obter da iniciativa privada, via FDS, doações na ordem de 500 milhões destinadas à regularização fundiária e melhoria habitacional.<sup>13</sup> Contudo, o próprio MDR prevê que apenas 20 mil imóveis no país serão atendidos por contratos de melhoria habitacional até o final de 2021,<sup>14</sup> montante correspondente a 0,08% das moradias brasileiras que apresentam algum tipo de inadequação.

No mais, há previsão de recursos centralizados no FNHIS (Lei n.º 11.124/05) para a assistência técnica gratuita nas áreas de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras do FNHIS fixadas em cada exercício financeiro. Segundo o artigo 11 da Lei nº 11.124/05:

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

[...]

§ 3º Na forma definida pelo Conselho Gestor, será assegurado que os programas de habitação de interesse social beneficiados com recursos do FNHIS envolvam a assistência técnica gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras do FNHIS fixadas

<sup>12</sup> PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MELHORIA HABITACIONAL. **Manual de instruções**, 2021, p. 2-3.

<sup>13</sup> VERDÉLIO, A. Governo lança Programa Casa Verde e Amarela, 2020.

<sup>14</sup> PROGRAMA de regularização fundiária e melhoria habitacional: inscrições abertas, c2021.

em cada exercício financeiro para a finalidade a que se refere este parágrafo.<sup>15</sup>

Oportuno mencionar ainda que, em 2020, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) firmaram um Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional visando apoiar a implantação de serviços de assistência técnica. Ainda, desde 2016, o CAU/BR vem destinando ao menos 2% de sua arrecadação anual para o financiamento de iniciativas em tal sentido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio ao cenário de precariedade habitacional brasileiro, em que ao menos 24,8 milhões de residências apresentam algum tipo de inadequação – seja de ordem de infraestrutura urbana, seja de ordem edilícia –, a implementação da ATHIS é essencial para que o direito à moradia adequada seja garantido.

Para dimensionar o possível público-alvo da ATHIS, aponta-se que o número de inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) alcançou, em 2020, o total de 73,4 milhões de brasileiras e brasileiros,<sup>16</sup> integrantes de famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou com renda familiar total de até três salários mínimos – artigo 4º, II, “a” e “b” do Decreto nº 6.135/2007.

Destaca-se que a precariedade habitacional no Brasil foi ainda mais acentuada pela emergência sanitária causada pela pandemia da covid-19, que evidenciou a estreita intersecção entre os direitos fundamentais à saúde e à moradia. Para além do visível aumento da população em situação de rua, milhões de brasileiras e brasileiros não puderam adotar medidas básicas de prevenção ao vírus por habitarem em moradias inadequadas, bem como não puderam realizar o isolamento físico e adotar boas práticas de higiene em tais localidades.

Entretanto, a pesquisa conduzida pelo Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da DPU demonstrou que, dentre os municípios consultados, poucos são os que implementaram a assistência técnica de habitação em interesse social desde a sua instituição legal, em 2008. As justificativas utilizadas para a não efetivação do instituto perpassam pela ausência de legislação municipal, por dificuldades com questões orçamentárias ou, ainda, pelo entendimento errôneo de que o fornecimento de projetos de casas populares e regularização fundiária cumpriria os objetivos da Lei nº 11.888/08.

Em vista disso, mostra-se essencial que os municípios brasileiros conheçam o significado e o alcance da ATHIS e compreendam a importância do instituto na efetivação do direito à moradia adequada para, assim, atuarem na sua efetivação. Destaca-se que, em geral, os exemplos exitosos verificados se desenvolveram a partir de parcerias com conselhos de arquitetura e urbanismo, universidades e/ou outras entidades.

<sup>15</sup> BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, 2005, p. 1.

<sup>16</sup> CERCA de 51,4 milhões de cidadãos foram cadastrados no CadÚnico, 2020.

Recorda-se, ainda, a existência de um precedente judicial, no sentido de que a Lei nº 11.888/08 é autoaplicável. Assim, a ausência de políticas públicas municipais destinadas à assistência técnica revelam uma verdadeira omissão inconstitucional. Por outro lado, incumbe à União a responsabilidade de efetuar os repasses devidos para a implementação das ATHIS em âmbito municipal, conforme expresso na lei que a instituiu, bem como em outras específicas.

É inquestionável, portanto, a relevância da assistência técnica enquanto política pública para a conformação do imóvel às necessidades de seus moradores. Trata-se de um meio de promoção de ambientes seguros, higiênicos e saudáveis que contribuem diretamente para a qualidade de vida da população hipossuficiente. Por conseguinte, é dever da União e dos municípios, cada qual de acordo com as suas respectivas competências e atribuições, atuar para a concretização de tal direito.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Guidelines for the implementation of the right to adequate housing. **Office of the High Commissioner**, Geneva, 26 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Seção 1, p. 8793.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Instrução normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2020. Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantir a segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 nov. 2021a. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2021b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Resolução nº 225, de 17 de dezembro de 2020. Aprova o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2020. Seção 1, p. 19.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

CARDOSO, F. S.; AMORE, C. S. Assessoria e assistência técnica para habitação de interesse Social no Brasil. *In*: Coloquio Internacional de Geocrítica, 15., 2018, Barcelona. **Anais...** Barcelona: Universidade de Barcelona, 2018. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/CardosoAmore.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021..

CERCA de 51,4 milhões de cidadãos foram cadastrados no CadÚnico. **Governo Federal**, Brasília, DF, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/04/51-4-milhoes-de-cidadaos-foram-cadastrados-no-cadunico>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

CUNHA, C. O. G. M.; GUIMARÃES, A. G. A. A mercantilização da moradia e o Programa Minha Casa, Minha Vida: das relações entre estado e agentes privados à segregação socioespacial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, Santa Maria, v. 14, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/31760>>. Acesso em: 15 out. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação Civil Pública nº 0308118-62.2018.8.24.0018/SC. **7º Defensoria Pública de Chapecó**, Chapecó, 21 set. 2020. Disponível em: <<http://defensoria.sc.def.br/wp-content/uploads/2020/08/ACP-Constru%C3%A7%C3%A3o-de-habita%C3%A7%C3%A3o-ATHIS-0308118-62.2018.8.24.0018.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioMetodologiadoDeficitHabitacionaledaInadequacaodeDomiciliosnoBrasil20162019v1.0.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

LIMA, R. F.; RIBEIRO, E. L. O Programa Minha Casa Minha Vida no desenvolvimento sustentável das cidades. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, 2019. p. 1-25.

MAGAMI, D. T.; AMORE, C. S. Lacunas e brechas, direito à moradia e assistência técnica. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, 18 jan. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Lacunas-e-brechas-direito-%C3%A0-moradia-e-assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

MARTINS, R. M.; LIMA, C. M. “Por que o Programa Minha Casa Minha vida não resolveu o déficit habitacional?”: reflexões sobre a questão da habitação no Brasil. *In: Encontro Nacional de Pesquisadores de Serviço Social*, 16., 2018, Vitória. **Anais...** Vitória: ENPESS, 2018. p. 1-19.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração universal dos direitos humanos. **Unicef**, Brasília, DF, c2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto nº 56.550, de 27 de outubro de 2015. Dispõe sobre as formas de fomento às associações e cooperativas habitacionais de interesse social por intermédio da concessão de subsídio necessário à contratação de equipe técnica e/ou de estudos, projetos e serviços técnicos. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, Gabinete do prefeito, São Paulo, 28 out. 2015. Seção 1, p. 1.

PROGRAMA de regularização fundiária e melhoria habitacional: inscrições abertas. **Governo Federal**, Brasília, DF, c2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MELHORIA HABITACIONAL. **Manual de instruções**. Brasília, DF: Programa de regularização fundiária e melhoria habitacional, 2021.

VERDÉLIO, A. Governo lança Programa Casa Verde e Amarela. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 25 ago. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-08/governo-lanca-programa-casa-verde-e-amarela>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

# O ESTADO-DEFENSOR E OS LITÍGIOS POSSESSÓRIOS MULTITUDINÁRIOS: REFLEXÕES SOBRE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO CONTEXTO DO ART. 554, §1º DO CPC

*THE STATE-DEFENDER STATE AND MULTITUDINOUS POSSESSION DISPUTES:  
REFLECTIONS ON THE PUBLIC DEFENDER'S PERFORMANCE IN THE CONTEXT  
OF CPC ART. 554, §1.*

*Gabriela Wanderley da Nóbrega Farias de Barros*

*Especialista em Direito Processual Penal e Direito Processual Civil (IBMEC-São Paulo),  
integrante do "Programa DPE Residência" da DPE-RN, lotada nos Núcleos em Defesa da Saúde,  
do Consumidor e de Tutelas Coletivas.  
gabrielaawnobregaf@gmail.com*

## RESUMO

Este artigo se propõe a estudar a Defensoria Pública e as suas funções institucionais à luz do Novo Código de Processo Civil (NCPC), notadamente, no caso específico da previsão inédita pelo legislador ordinário do art. 554, §1º. Nesse sentido, buscar-se-á perquirir acerca da natureza jurídica da intervenção do Estado-Defensor nas ações possessórias multitudinárias. Para tanto, far-se-á breves comentários sobre a instituição da Defensoria Pública numa perspectiva histórica, constitucional e teleológica. Outrossim, analisar-se-á os aspectos principiológicos do NCPC, atentando para a composição da Defensoria Pública e sua base normativa no aludido Código. A matéria será estudada sob o enfoque doutrinário das posições processuais dinâmicas, mormente no que se refere à doutrina institucional moderna assentada nos ensinamentos de grandes expoentes.

**Palavras-chave:** Defensoria pública. Funções institucionais. Ações possessórias multitudinárias. Posições processuais dinâmicas.

## ABSTRACT

This paper investigates the Public Defender's Office and its institutional functions considering the New Civil Procedure Code (NCPC), focusing on the unprecedented provision by the ordinary legislator established in art. 554, §1º. In this regard, it will inquire on the legal nature of the State-Defender's intervention in multitudinous possession suits. For this purpose, brief comments will be made regarding the Public Defender's Office from a historical, constitutional, and teleological perspective. Moreover, the main aspects of the NCPC will be analyzed, with attention to the composition of the Public Defender's Office and its normative basis. The discussion will borrow from doctrinal dynamic procedural positions, especially regarding the modern institutional doctrine based on the teachings of great exponents.

**Keywords:** Public defense. Institutional functions. Multitudinous possession suits. Dynamic procedural positions.

Data de submissão: 02/09/2021

Data de aceitação: 06/12/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. BREVÍSSIMOS COMENTÁRIOS SOBRE A INSTITUIÇÃO GUARDIÁ DOS VULNERÁVEIS 2. O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA 3. O §1º DO ART. 554 E AS POSIÇÕES PROCESSUAIS DINÂMICAS: AS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO DEFENSOR NOS LITÍGIOS POSSESSÓRIOS MULTITUDINÁRIOS. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

Tema em voga, bastante relevante e ínsito aos estudos da doutrina institucional do Estado-Defensor é o tratamento conferido pelo Novo Código de Processo Civil (NCPC) à Defensoria Pública (DP), pois ao contrário do Código de Processo Civil de 1973, cujos dispositivos se silenciaram quase que integralmente acerca da DP, o NCPC imprimiu espaço de destaque a este órgão essencial à justiça.

Para além da inovação proporcionada com a inserção do Título VII (arts. 185 e seguintes) no Livro III da Parte Geral, o legislador ordinário teceu previsões igualmente inéditas alusivas às funções institucionais da Defensoria Pública ao longo de todo o *códex*. Grande exemplo para ilustrar tal afirmação reside no art. 554, §1º, que, de modo expresso<sup>1</sup>, imputou a intimação de ofício do órgão defensivo nas ações possessórias multitudinárias envolvendo a presença de vulneráveis.

É especificamente a respeito desta nova atribuição de atuação à Defensoria Pública que este estudo irá desenvolver seus contornos, no intuito de compreender a intervenção do Estado-Defensor nas ações possessórias multitudinárias.

Convém ressaltar o enfoque doutrinário da matéria a ser estudada: por meio das posições processuais dinâmicas – expressão utilizada pela primeira vez para a Defensoria Pública pelo professor Maurilio Casas Maia<sup>2</sup> –, será designado o caráter multifacetário da ins-

---

<sup>1</sup> “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”. BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**, 2015.

<sup>2</sup> MAIA, M. C. **A intervenção de terceiro da defensoria pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses** (art. 4ª-A, LC nº 80/84) e posições processuais dinâmicas, 2016, p. 1262.

tuição. Ademais, a metodologia será pautada na revisão bibliográfica com análise do pensamento de doutrinadores institucionais clássicos<sup>3</sup>.

Assim, nesse contexto de múltiplas atuações, indaga-se: enquanto atua com base no §1º do art. 554 do CPC de 2015, o Estado-Defensor se reveste de qual posição processual? Em outras palavras, qual a natureza jurídica da intervenção defensorial nas ações possessórias multitudinárias?

Longe de constituir uma pesquisa de cunho meramente academicista, a temática abordada neste artigo, além de atual e incipiente, é importante porque reflete diretamente no cotidiano dos membros das defensorias públicas e, acima de tudo, porque busca incitar o Estado-Defensor a refletir sobre seu lugar nas demandas possessórias multitudinárias e consolidar uma doutrina institucional robusta e idônea para fomentar a tutela das coletividades vulnerabilizadas.

Nesse diapasão, para atingir o escopo definido como norte, dividir-se-á este artigo em três partes. No capítulo inaugural, brevíssimos comentários sobre a instituição da Defensoria Pública, numa perspectiva histórica, constitucional e teleológica, serão efetuados. Dando continuidade ao desenvolvimento da temática, no segundo capítulo, os aspectos principiológicos do NCPC, atentando especificamente para a composição da Defensoria Pública e sua base normativa no aludido Código, serão analisados. Finalmente, com a definição de um arcabouço histórico e doutrinário da instituição defensorial, no terceiro capítulo, as formas de atuação do Estado-Defensor nos litígios possessórios multitudinários serão apresentadas.

## 1. BREVISSIMOS COMENTÁRIOS SOBRE A INSTITUIÇÃO GUARDIÁ DOS VULNERÁVEIS

Até alcançar a configuração de que hoje dispõe, a Defensoria Pública muito avançou na seara histórico-normativa por meio de batalhas assíduas em face de opositores de inúmeras ordens<sup>4</sup>.

Como instituição de matriz constitucional, a defensoria surge apenas com a Constituição Federal de 1988, de modo que, tão logo, a **assistência jurídica integral e gratuita** revestiu-se de base constitucional. Convém ressaltar que, quando muito, partindo do panorama histórico das constituições brasileiras, o constituinte reportava-se apenas à **assistência judiciária** – sequer assistência jurídica –, sem detalhar o *modus operandi* de sua prestação.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Como Franklyn Roger Alves, Diogo Esteves, Edilson Santana Filho, Jorge Bheron Rocha, Maurílio Casas Maia, Caio Paiva, entre outros.

<sup>4</sup> Válido rememorar o voto dos eminentes ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia no julgamento da ADI 3.943, em 07/05/2015, oportunidade em que ambos questionaram: “a quem interessa enfraquecer a Defensoria Pública?”. Para tanto, é oportuna a leitura de parecer do ilustre Daniel Sarmento. SARMENTO, D. **Autonomia da DPU e limites ao poder de reforma da constituição**, 2015.

<sup>5</sup> Conforme preleciona Frederico Rodrigues Viana de Lima, a assistência judiciária era apenas mais um dos serviços públicos embutidos no rol de competências administrativas dos entes públicos, tanto quanto qualquer outro, a exemplo da saúde, da educação, da segurança pública etc. Lima destaca que não havia nenhuma outra referência em especial e que a assistência previa-se, unicamente, como serviço a ser realizado pelos estados, estando ao seu alvedrio a maneira pela qual ela deveria ser concretizada. LIMA, F. R. V. **Defensoria pública**, 2014.

Diante dessa lacuna normativa sobre “a quem” e “como” deveria ser imputada a operacionalização da referida assistência judiciária, os entes federativos a prestavam por meio de órgão estatal ou por meio da implementação de um outro órgão específico com tal incumbência. Nesse cenário, alguns estados criaram, no interior de suas procuradorias, um departamento específico para a realização do sobredito serviço: em São Paulo, a procuradoria do estado também realizava a defesa dos necessitados.<sup>6</sup> Noutros, a Defensoria Pública surgiu do interior da Procuradoria de Justiça, componente do Ministério Público Estadual, como foi o caso do Rio de Janeiro<sup>7</sup>, em que a Lei Estadual nº 2.188, de 21 de julho de 1954, instituiu o cargo de defensor público como incluso nos quadros do próprio *parquet*.<sup>8</sup> Há que se falar, ainda, de um terceiro modelo de prestação de assistência aos necessitados na conjuntura anterior ao da Constituição Federal de 1988: a advocacia de ofício, presente no Amazonas, em que os advogados privados eram submetidos a uma espécie de concurso, todavia sem qualquer impedimento de atuação fora da carreira.<sup>9</sup>

No que atine à incursão histórica da assistência jurídica gratuita ao longo das constituições brasileiras, tem-se que a Constituição Imperial de 1824 não reservou qualquer artigo para tratar do tema, de modo que somente em 1934<sup>10</sup> a assistência judiciária foi citada por um mandamento constitucional.

Por sua vez, a Constituição Polaca, de Getúlio Vargas, de 1937, em claro retrocesso, emudeceu sobre a temática. Tal omissão é justificada pelo contexto histórico pelo qual o país passava: o engrandecimento do Poder Executivo e a minoração dos demais poderes e, por conseguinte, dos cidadãos frente ao Estado.

Em 1946, superado o período de instabilidade política, a Constituição voltou a mencionar explicitamente que o Poder Público, na forma da lei, seria o responsável pela concessão da assistência judiciária aos necessitados.<sup>11</sup> A definição de assistência judiciária e seus contornos jurídicos ocorreu a partir da edição da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> ROCHA, J. L. **A história da defensoria pública e da associação dos defensores públicos do estado do Rio de Janeiro**, 2004.

<sup>8</sup> Apenas a título complementar, Franklyn Roger Alves da Silva e Diogo Esteves apontam que, precisamente, foram criados 06 (seis) cargos de defensores públicos na estrutura administrativa da Procuradoria Geral de Justiça. ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios Institucionais da DP**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 59.

<sup>9</sup> MAIA, M. C. **Legitimidades institucionais no incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) no direito do consumidor: ministério público e defensoria pública: similitudes & distinções, ordem & progresso**, 2017, p. 36.

<sup>10</sup> O art. 113, item 32, da Constituição de 1934 assegurou expressamente tal direito ao disciplinar que “a União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse feito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos”. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**, 1934. Frisa-se que a utilização do termo “órgão especial” pelo Constituinte tem nítida finalidade de ressaltar a indispensabilidade de que tal direito fosse provido de forma especializada.

<sup>11</sup> Art. 141, §35: “O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados”. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**, 1946.

1950<sup>12</sup>. Esta legislação significou um grande avanço no âmbito do acesso à justiça ao aduzir que os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que recebiam dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da lei.<sup>13</sup>

Com relação à Constituição de 1967, o dispositivo<sup>14</sup> que regulamentou a assistência judiciária permaneceu lacônico, sem acarretar grandes mudanças na prática.

Finalmente, em 1988, a Constituição Federal disciplinou a **assistência jurídica integral e gratuita ao necessitado**, adotando para si o modelo *salaried staff model* **direto**<sup>15</sup>, pelo qual a Defensoria Pública concretiza integralmente tal missão.

Entretanto, o perfil da instituição como a conhecemos hoje só veio a se desenrolar efetivamente após a Emenda Constitucional (EC) nº 80/2014, responsável por conferir nova roupagem constitucional à Defensoria Pública.

A mudança que primeiro salta aos olhos é a sua localização geográfica no corpo da Carta Magna, uma vez que não mais divide espaço com a advocacia, posicionando-se, a partir de então, em seção própria enquanto instituição essencial à justiça. Mais que um mero simbolismo, a fragmentação topológica revela a preferência do poder constituinte reformador por evidenciar que à DP não cabe somente a função de representante postulatório, conforme será demonstrado nos capítulos seguintes.

Além do mais, o art. 134 sofreu significativa releitura em sua disposição, uma vez que passou a enxergar a Defensoria Pública como instituição permanente que não pode ser abolida, tampouco fragilizada.<sup>16</sup>

Ademais, restou fixado o seu dever de promover a prestação da assistência jurídica gratuita integral em ambas as esferas, seja ela judicial ou extrajudicial, inclusive incentivando a me-

---

<sup>12</sup> Imperioso ressaltar que a Lei nº 1.060/50 é dotada de certa atecnia por confundir, em diversos dispositivos, os conceitos de **justiça gratuita** e **assistência judiciária**. Por isso, não é demais fixar a distinção entre os dois institutos: a **justiça gratuita** compreende a ausência de cobrança de taxas, custos e emolumentos aos usuários da justiça que não têm condições de arcar com os gastos do processo sem que coloquem à prova o sustento de sua família; por outro lado, **assistência judiciária** é uma espécie de assistência jurídica, uma atividade prestada pelo Estado aos necessitados.

<sup>13</sup> Válido afirmar que a atuação supletiva dos entes municipais e da OAB foi inserida por força da Lei nº 7.510/1986.

<sup>14</sup> Art. 150, §32: “Será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**, 1967.

<sup>15</sup> Convém ressaltar que, segundo Esteves e Silva, o modelo de assistência jurídica do *salaried staff model* subdivide-se em três modalidades, quais sejam, o modelo indireto, o universitário e o direto, de modo que o último ocorre quando o próprio Poder Público cria mecanismos estatais com a finalidade de prestação direta de assistência – judiciária ou extrajudiciária – por meio de advogados com vínculo funcional. Para um maior aprofundamento da matéria: ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios institucionais da DP**, 2018.

<sup>16</sup> Há que se falar, inclusive, que, a partir deste momento, a existência da Defensoria Pública, enquanto instituição designada à prestação de assistência jurídica integral e gratuita, foi elevada à categoria de cláusula pétrea nos moldes do art. 60, §4º, da Constituição Federal.

dição, conciliação e outras formas de autocomposição de conflitos. Houve, ainda, a projeção da instituição enquanto verdadeira expressão e instrumento do regime democrático.<sup>17</sup>

Não é demais asseverar que a maioria desses pontos já eram previstos na Lei Complementar (LC) nº 80/1994, a lei orgânica nacional que organiza a Defensoria Pública da União (DPU) e estabelece normas gerais para as defensorias públicas dos estados e do Distrito Federal. Não obstante, a constitucionalização de tais dispositivos certamente sedimenta a Defensoria Pública em um terreno mais sólido e a fortalece na missão de prestar assistência jurídica integral, posto que, agora, está devidamente amparada.

## 2. O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA

No Título VII, que encerra o Livro III da Parte Geral – “Dos Sujeitos do Processo –, o NCPC abordou o tema da Defensoria Pública nos artigos 185 a 187.

Muito embora a referida instituição já tenha sido suficientemente tratada na Constituição Federal – devidamente modificada por meio da EC nº 80/2014 –, bem como por meio da LC nº 80/94, sobretudo após as alterações da LC nº 132/2009, é digna a atividade do legislador ordinário de alocá-la ao lado das demais funções essenciais à justiça, especialmente diante da omissão do Código de Processo Civil de 1973, cuja menção ao termo “Defensoria Pública” limitou-se aos artigos 585 e 690-A.

Com efeito, nos termos do art. 185 do Código de Processo Civil de 2015, à Defensoria Pública cabe o exercício da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita. O tema não é novo, posto que, conforme visto, já foi tratado na Constituição de 1988 e na LC nº 80/94, cabendo destacar apenas que o NCPC reforçou o papel da instituição na defesa dos direitos coletivos dos necessitados<sup>18</sup> em todos os graus e de forma integral e gratuita.

Já o art. 186 do NCPC aduz que a Defensoria Pública dispõe de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, excepcionando apenas quando a legislação estabe-

---

<sup>17</sup> Nesse ponto, Caio Paiva destaca que o texto da Constituição não pode ser encarado como norma meramente ilustrativa, aduzindo, em síntese, que se o constituinte alterou a conformação do art. 134 a fim de enquadrar a Defensoria como expressão e instrumento do regime democrático, tal mudança deve significar e provocar mudança institucional. PAIVA, C. C. **Prática penal para a defensoria pública**, 2016.

Aqui vale referenciar o atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Min. Luís Roberto Barroso, que, ao escrever sobre a efetividade das normas constitucionais, afirmou: “não há avanço maior do que o de assegurar efetividade ao texto constitucional, com a realização concreta dos seus comandos no mundo dos fatos”. BARROSO, L. R. **A efetividade das normas constitucionais revisitada**, 1994, p. 31.

<sup>18</sup> Importa mencionar o Recurso Extraordinário nº 733.433, em sede de repercussão geral, julgado em 04.11.2015, com relatoria do Min. Dias Toffoli. Nele, reconheceu-se expressamente que a Defensoria Pública goza de legitimidade para a propositura de Ação Civil Pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.

lecer prazo específico.<sup>19</sup> Por sua vez, em seus parágrafos, o mencionado dispositivo afirma que, a requerimento da Defensoria Pública, o juiz determinará a intimação pessoal da parte patrocinada quando o ato processual depender de providência ou informação que somente por ela possa ser realizada ou prestada.

Vê-se notadamente, portanto, a generosidade do legislador com a disciplina da Defensoria Pública ao compreender o seu papel no ordenamento jurídico e garantir a previsão de institutos que se adequam à realidade de sua atuação em prol dos necessitados.<sup>20</sup>

Por fim, o art. 187 afirma que, no caso de dolo ou fraude no exercício de suas funções, o defensor público irá responder civil e regressivamente, de modo que a responsabilidade será exercida em face da Defensoria Pública, que terá direito de regresso face ao agente.

Sem esgotar o tema da Defensoria Pública na disposição dos “sujeitos processuais”, conforme já mencionado, o Novo Código de Processo Civil teceu previsões alusivas às funções institucionais do Estado-Defensor ao longo de todo o seu compilado normativo. Dado o rigor metodológico deste artigo, no capítulo a seguir, aprofundar-se-á, em perspectiva única, os modos de atuação do Estado-Defensor no terreno das ações possessórias multitudinárias.

### 3. O §1º DO ART. 554 E AS POSIÇÕES PROCESSUAIS DINÂMICAS: AS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO DEFENSOR NOS LITÍGIOS POSSESSÓRIOS MULTITUDINÁRIOS

No que tange às possessórias multitudinárias, o Novo Código Processual fez menção expressa à Defensoria em dois dispositivos.<sup>21</sup> De modo inicial, seguindo a linha do recorte epistemológico do estudo proposto, este capítulo terá como ponto focal o exame de apenas um deles, qual seja, do §1º do art. 554.

Feita essa reserva metodológica, no que se refere estritamente ao sobredito dispositivo – isto é, a esta nova atribuição, pelo legislador ordinário, à Defensoria Pública – é que este artigo irá se desenrolar, a fim de identificar e compreender a natureza jurídica dessa incipiente intervenção defensorial, à luz do caráter plúrimo da teoria das posições processuais dinâmicas.

Ao utilizar a teoria das posições processuais dinâmicas para caracterizar o Estado-Defensor, Maurílio Casas Maia<sup>22</sup> pretende explicitar a atuação **multifacetária** da Defensoria Pública. Isso porque, em seu atuar plúrimo, o órgão defensorial pode assumir distintas posições processuais, que vão desde sua atuação mais corriqueira como representante postulatório da parte, perpassando por sua legitimação extraordinária, até mesmo sua atuação enquanto *amicus curiae*, dentre inúmeras outras formas. Em suma, o referido autor dispõe sobre

<sup>19</sup> O prazo será contado a partir da ciência pessoal do defensor público, realizada por carga, remessa ou meio eletrônico, segundo o art. 270). BRASIL. Lei nº 13.105... *Op. Cit.*

<sup>20</sup> ESTEVES, D. **A intimação pessoal do defensor público e a intimação pessoal da parte**, 2015.

<sup>21</sup> Isto é, o legislador ordinário mencionou expressamente o termo “Defensoria Pública” na ocasião do §1º do art. 54 e do §2º do art. 565 do Código Processual Civil.

<sup>22</sup> MAIA. **A intervenção...**, *Op. Cit.*

as variações que o Estado-Defensor pode assumir: (i) pode ser **representante processual para preenchimento da capacidade postulatória**, v.g., quando o defensor público patrocina ação de alimentos em favor de criança; (ii) representante processual para supressão da ausência de capacidade para estar em juízo, v.g., quando na atuação de **curador especial** de requerente incapaz sem representante legal; (iii) pode haver a concentração da **tríplice capacidade**, v.g., o defensor público propor ação coletiva em nome da própria Defensoria para defender direito alheio ou na qualidade de interveniente.

Nesse contexto de múltiplas atuações, indaga-se: enquanto atua com base no §1º do art. 554 do CPC/15, o Estado-Defensor se reveste de qual posição processual? Em outras palavras, qual a natureza jurídica da intervenção defensorial nas ações possessórias multitudinárias?

Para responder ao referido questionamento, é importante realizar uma análise rigorosa na redação do mencionado artigo.<sup>23</sup> Com efeito, os termos utilizados pelo legislador inferem que a intimação do órgão defensor não exclui a citação dos possíveis titulares do litígio possessório. Eis que, no presente caso, a finalidade da intervenção defensorial deve ser compreendida como instituto de democratização do processo mediante o fomento do direito ao contraditório e do direito à ampla defesa. Tal interpretação decorre da expressa menção de citação de todos os possíveis titulares do litígio, inclusive, quando for o caso, por edital.

Outra observação importante a ser feita com relação à literalidade do dispositivo diz respeito à atecnia legislativa consubstanciada na redução da participação do Estado-Defensor ao envolvimento de pessoas em situação de hipossuficiência econômica. Equivocadamente, a primeira leitura deste dispositivo leva a crer que a atuação da DP estaria reservada apenas aos economicamente desamparados. Em vista disso, premente é a interpretação do *Códex Processual Civil* sob a ótica da Constituição Federal de 1988 para, por meio da verticalização dos direitos fundamentais, amparar a hipossuficiência em todas as suas modalidades.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> §1º, art. 554: “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”. BRASIL. **Lei nº 13.105**..., *Op. Cit.*

<sup>24</sup> Parte da doutrina argumenta, para tanto, que a Constituição não descreveu exaustivamente as funções da Defensoria Pública, isto é, não as disciplinou num rol taxativo, de modo que a assistência jurídica aos hipossuficientes econômicos é atribuição mínima da instituição. Essa foi a linha argumentativa utilizada pela eminente Ada Pellegrini Grinover em parecer jurídico requerido pela Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP) sobre a pretendida inconstitucionalidade do art. 5º da Lei nº 7.347/85 pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Em apertada síntese, Grinover afirmou que o art. 134 da Constituição Federal não impõe limites às atribuições da Defensoria Pública, visto que o legislador constitucional não se valeu do termo “exclusivamente” como quando atribuiu ao Ministério Público a função institucional de “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”. Em continuidade, Ada Pellegrini, no mesmo parecer, aduz que “existem os que são necessitados no plano econômico, mas também existem os necessitados do ponto de vista organizacional. Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc.” (ANADEP. Parecer de Ada Pellegrini apóia legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública, 2008) são denominados de hipossuficientes organizacionais, uma denominação ligada à questão da vulnerabilidade das pessoas em face das relações existentes na sociedade contemporânea.

Logo, já em um contato inicial, identifica-se como imperiosa a realização de uma interpretação teleológica-finalista despidida do positivismo exacerbado da redação fria e pura da lei.

Em verdade, o Estado-Defensor deve ser intimado a fim de apresentar manifestação em qualquer ação possessória que envolva coletividade no polo passivo, notadamente, porquanto a competência para apurar o estado de hipossuficiência ou não do grupo demandado é exclusivamente sua, precisamente por constituir reflexo direto de sua autonomia institucional. Esse posicionamento, defendido do ponto de vista institucional, resultou na aprovação, por unanimidade na Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias, do Enunciado nº 5 do Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE).<sup>25</sup>

Por outro lado, remanesce a indagação: qual papel o legislador ordinário pretendeu à DP quando pensou o §1º do art. 554 do Código de Processo Civil?

Como visto, não há que se falar numa atuação da Defensoria enquanto **representante postulatório**, pois a legislação conclama o Estado-Defensor a compor o litígio por meio do instituto da “intimação”, restringindo a “citação” para os ocupantes do local, seja de modo pessoal ou por edital, o que não significa dizer, obviamente, que a DP não pode ocupar a posição de representante postulatório no bojo de uma ação possessória multitudinária. Ocorre que, se assim o fizer, tal atuação não decorrerá do mandamento do art. 554, §1º, do Código de Processo Civil, mas sim da própria iniciativa dos ocupantes do local, que, como membros de qualquer outra comunidade vulnerável, podem pedir socorro ao serviço de assistência jurídica do órgão defensivo para sua defesa em juízo – ou fora dele.

Portanto, é preciso ter cautela para que os magistrados não remetam de pronto os autos à Defensoria a fim de “representarem os requeridos” sem antes realizarem a citação dos moradores da localidade objeto do litígio: a uma, por caber à cada uma das partes escolher o seu advogado de confiança, carreira essencial à Justiça cuja indispensabilidade é marca constitucional, vide art. 133 da Constituição Federal de 1988; a duas porque, conforme já exposto, a intimação de ofício do art. 554, §1º, não tem relação com esta forma de atuação do órgão defensor.

Pelo contrário, a remessa precoce dos autos para a Defensoria Pública – sem a tentativa de citação dos demandados – se afigura como inapropriada, especialmente se os atores sequer tiverem sido citados para apresentar defesa e constituir advogado de sua confiança. Somente havendo declaração no sentido de declinar a necessidade de representação, via DP, pelos próprios requeridos é que se pode determinar a remessa dos autos ao Estado-Defensor para atuar enquanto **representante processual**.

Nesse ponto, é válido fazer menção ao processo nº 0801537-37.2019.8.20.5001 que tramita na 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal-RN. Trata-se de uma ação

---

<sup>25</sup> “A Defensoria Pública deve ser intimada à luz do artigo 554, §1º, do CPC, para manifestar-se em qualquer situação em que envolva coletividade no polo passivo, pois é da sua competência apurar o estado de hipossuficiência da coletividade”. CONDEGE. **Enunciados**, 2020.

de reintegração de posse com pedido liminar proposta pelo município de Natal em face do Movimento Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e demais ocupantes do Hotel Central (bem público), situado à Rua Câmara Cascudo. Num primeiro momento, o juízo indeferiu liminarmente o pedido de tutela de provisória da parte autora por considerar ausentes os seus requisitos ensejadores e, em seguida, determinou a remessa dos autos à Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE-RN) para atuar como “representante processual dos requeridos”. Entretanto, na ocasião, a DPE-RN ressaltou a imperiosa necessidade de cumprimento do ciclo citatório dos moradores da ocupação, sob pena de macular o direito à constituição de causídico de sua escolha, expressão de uma das faces do caro princípio da ampla defesa. Nesse sentido, requereu a citação pessoal e individualizada dos moradores do bem público, a fim de que estes fossem incluídos no polo passivo e pudessem apresentar defesa, reservando ao órgão defensivo a manifestação sempre após as partes em litígio.

Ao que parece, essa prática é recorrente em outras comarcas pelo país – ao menos é o que se depreende do relatório institucional sobre a atuação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo (NEHABURB) da DPE de São Paulo.<sup>26</sup> Na ocasião, os defensores do referido núcleo sistematizaram a experiência prática de sua atuação entre 16 de março de 2016 e 31 de dezembro de 2020, examinando processos judiciais envolvendo litígios possessórios multitudinários. Desse feito, chegou-se a uma exposição de estatísticas representadas em gráficos de diversas espécies, considerando vários eixos de análise. Uma das vertentes tomou como parâmetro as matérias alegadas pelo órgão defensivo em suas manifestações judiciais. Como resultado obteve-se que, em 45 dos 61 casos, o Núcleo da DPE-SP aduziu pela imprescindibilidade de fiel observância ao ciclo citatório, consistindo, assim, a tese defensiva mais alegada. Esse número expressivo pode ter como causa a crença dos juízos de que, intimando a Defensoria Pública, a citação dos ocupantes estaria suprida, o que, conforme já defendido, não é o melhor caminho, tampouco a interpretação do texto legal mais apropriada.

Apenas em uma única circunstância é que se reputa essencial a remessa dos autos à DP, mesmo antes da citação dos moradores da ocupação: é o caso de o magistrado cogitar, à primeira vista, ser possível o deferimento da tutela provisória – de urgência ou evidência – liminarmente por questões didáticas. Esta hipótese será oportunamente debatida ao final deste capítulo.

Em continuidade à análise das posições processuais, da mesma forma, a atuação da Defensoria Pública não pode ser confundida enquanto sua missão de **curadora especial**, sobretudo porque tal instituto se relaciona diretamente com os incisos do art. 72 do *Códex*

---

<sup>26</sup> FERREIRA, A. R.; VELOSO, L. L.; CARVALHO, S. N. **Relatório institucional sobre a atuação do núcleo especializado de habitação e urbanismo da defensoria pública de São Paulo como custos vulnerabilis em litígios coletivos possessórios**, 2021.

Processual Civil.<sup>27</sup> Em verdade, nestas hipóteses, à Defensoria é cabível o papel da curadoria dos ocupantes citados por edital, desde que esses não constituam advogado privado ou, ainda que citados pessoalmente, sejam incapazes sem representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daqueles, enquanto durar a incapacidade.

Por sua vez, o art. 554, §1º, também não pode ser encarado como exigência de **litisconsorte passivo necessário**. Conforme apregoa em seus ensinamentos, Maurílio Casas Maia destaca que, se a intenção do legislador fosse essa, o esperado seria a promoção da “citação”, não da “intimação” do órgão defensorial. Logo, conclui que, no aspecto processual, o ingresso defensorial não ocorre no sistema de litisconsórcio e muito menos enquanto “parte em sentido estrito no processo, pois não se trata de integrá-la a fim de formar o ‘esquema subjetivo mínimo’ do processo”.<sup>28</sup>

Utilizando-se de outra linha argumentativa, Silva e Esteves<sup>29</sup> tratam da intervenção do §1º do art. 554 do NCPC enquanto **legitimidade extraordinária** – em substituição processual. Ocorre que, com todo o respeito aos doutrinadores, esta não parece ser a melhor compreensão do instituto. Na espécie, a Defensoria Pública participa defendendo interesse próprio em nome próprio; portanto, age em nítida **legitimação ordinária**. Sobre o assunto, as lições de Allan Ramalho Ferreira, Rafael Negreiros Dantas de Lima e Vanessa Chalegre de Andrade França parecem partir do mesmo ponto de vista que este artigo:

Quanto à natureza da intervenção, nada obstante a intenção da legislação de potencializar o exercício dos direitos à ampla defesa e ao contraditório pelos grupos vulneráveis, rechaçamos a hipótese de que a atuação da Defensoria Pública se enquadraria na modalidade de substituto processual, uma vez que o procedimento não dispensa a adoção do robusto ciclo citatório (definido nos §§1.º, 2.º e 3.º, do art. 554, CPC), com vistas à inclusão, no polo passivo da relação jurídico-processual, da população que sofrerá os impactos fáticos de eventual decisão judicial de acolhimento do interdito possessório.<sup>30</sup>

Afastadas todas estas hipóteses de atuação, por se tratar de um terceiro interveniente no processo que defende **interesse próprio em nome próprio**, é possível argumentar que a atuação da Defensoria Pública na hipótese em comento seja de terceiro interveniente *sui generis*.

<sup>27</sup> “O juiz nomeará curador especial ao:

I - incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade;

II - réu preso revel, bem como ao réu revel citado por edital ou com hora certa, enquanto não for constituído advogado.

Parágrafo único. A curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei”. BRASIL. **Lei nº 13.105**... *Op. Cit.*

<sup>28</sup> MAIA. **A intervenção**..., *Op. Cit.*, p. 1268.

<sup>29</sup> SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. **A nova disciplina da legitimação extraordinária da defensoria pública no novo código de processo civil**, 2015.

<sup>30</sup> FERREIRA, A. R.; LIMA, R. N. D.; FRANÇA, V. C. A. **A defensoria pública como custos vulnerabilis em litígios coletivos possessórios: conteúdo normativo, extensão procedimental e poderes processuais** – a experiência do núcleo especializado de habitação e urbanismo da defensoria de São Paulo, 2021, p. 319.

Nesse contexto é que exsurge no campo da doutrina institucional<sup>31</sup> a função defensorial de *custos vulnerabilis* como **missão-intervenção** – dentre as atuações diretas e autônomas da Defensoria Pública – em nome próprio, na defesa de seu **interesse institucional**, sendo este constitucional e legalmente relacionado à tutela jurídica dos vulneráveis – repercutindo sempre positivamente em favor desses, frisa-se. Maia aponta que a intimação institucional da Defensoria ocorre em “harmonia com a vocação política e jurídica da sobredita instituição, [...] em nome da missão constitucional da Defensoria Pública, [...] com ampla liberdade institucional” e “[...] à semelhança da figura do *Custos Legis et Iuris*”.<sup>32</sup> Aqui, convém uma breve digressão para um alerta: engana-se quem entende que a atuação interventiva *custos vulnerabilis* resume-se aos casos do artigo 554, §1º, do CPC. Tal reprimenda é válida para afastar o possível equívoco de apontar este dispositivo como fundamento único e argumento último para a aludida intervenção.<sup>33</sup> Isso porque a fundamentação normativa do instituto decorre da própria Constituição Federal, que atribuiu à Defensoria Pública a missão de defesa dos necessitados (art. 134), e da LC nº 80/94, que fixa a atribuição de defesa dos grupos sociais vulneráveis (art. 4º, incisos VII, X e XI).<sup>34</sup> Com relação à fundamentação política, ela é sintetizada na construção e no aperfeiçoamento de um Estado democrático de direito mais sólido.<sup>35</sup>

Por todo o exposto, tem-se que a intervenção defensorial prevista no §1º do art. 554 do Código de Processo Civil é espécie obrigatória de intervenção de terceiro *sui generis*, com

<sup>31</sup> A expressão foi empregada pela primeira vez na publicação de um artigo científico por Maurílio Casas Maia, em 2014, ocasião do nascimento do instituto *custos vulnerabilis*. “A Defensoria Pública, enquanto carreira nacional e interiorizada, nasceu na Constituição de 1988, daí a explicação para sua incipiência em alguns Estados da Federação. Constitucionalmente, recebeu da Constituição Cidadã a atribuição de tutela dos necessitados e desprovidos de recursos – ou seja, daqueles mais suscetíveis de mazelas, os “vulneráveis sociais”. Isto justifica o porquê de a Instituição merecer a condição constitucional de **guarda dos vulneráveis ou de custos vulnerabilis**”. MAIA, M. C. **Custos vulnerabilis constitucional**: o Estado Defensor entre o REsp nº 1.192.577-RS e a PEC nº 4/14, 2014, p. 56, grifo nosso.

<sup>32</sup> “Com efeito, entende-se se tratar de uma intervenção determinada *ex vi legis* na qual a Defensoria Pública ingressará enquanto terceiro interveniente – terceiro no sentido de ser alheia ao esquema subjetivo mínimo do processo, para além dos sujeitos principais da demanda (autor e réu) –, na função de defesa dos próprios interesses institucionais: ou seja, na busca da satisfação das necessidades das comunidades necessitadas, mas em legitimidade coletiva. Desse modo, a Defensoria Pública possuirá legitimidade recursal e ampla liberdade de manifestação dentro de sua finalidade institucional, à luz da respectiva missão constitucional e legal”. MAIA. **A intervenção...**, *Op. Cit.*, p. 1268.

<sup>33</sup> Logo, a figura *custos vulnerabilis* compatibiliza-se com todo o ordenamento jurídico, sendo possível defender sua atuação sempre em prol dos vulneráveis nas mais variadas matérias, dentre elas, na seara processual penal. Para conhecer mais sobre a intervenção nesse campo, é válida a leitura do artigo de Barros. BARROS, G. W. N. F. **Análise jurisprudencial quantitativo-qualitativa da intervenção “custos vulnerabilis” da defensoria pública no direito processual penal**, 2021.

<sup>34</sup> LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**, 2017.

<sup>35</sup> Scarpinella Bueno, ao disciplinar sobre a DP em seu *Manual de direito processual civil*, afirma que, diante do cenário que foi conferido pela Constituição Federal em prol da construção e aperfeiçoamento de um Estado democrático de direito mais sólido, sobretudo por meio do art. 134, deve-se admitir a participação da Defensoria Pública nos processos jurisdicionais, individuais e coletivos, reconhecendo-lhe como missão institucional também a de atuar como *custos vulnerabilis*. BUENO, C. S. **Manual de direito processual civil**: volume único, 2018.

lastro na missão constitucional da Defensoria Pública e na sua legislação orgânica, com atuação independente da constituição ou não de advogado pelos interessados envolvidos. Inclusive, argumenta-se ser passível de nulidade absoluta o processo de litígio possessório multitudinário envolvendo vulneráveis – em sentido lato – que correr sem a intimação do Estado-Defensor. Frisa-se que tal disposição não implica na atuação compulsória da DP, isto é, contra a sua vontade, pois, com base na autonomia funcional da instituição, a decisão da existência ou não de interesse de agir cabe ao próprio órgão defensor.

Além do mais, com relação à hipótese excepcional de cabimento de pronta remessa dos autos à DP anteriormente citada, tem-se que, mesmo sem a prévia citação dos ocupantes do local em litígio, partindo-se do pressuposto de que o Estado-Defensor age nas possessórias multitudinárias, com fundamento no art. 554, §1º, do CPC, como fiscal dos vulneráveis antes da decisão de concessão da tutela provisória – de urgência ou evidência –, é requisito procedimental da decisão a manifestação da Defensoria Pública, sob pena de nulidade, nesse sentido:

Cumpra à Defensoria Pública a manifestação, nos litígios coletivos possessórios, antes da decisão de concessão da tutela provisória no sentido de remover os ocupantes. Há um interesse público envolvido naquela relação jurídico-processual, como já salientado na argumentação antecedente. O autor aduz em juízo um interesse quase sempre individual-patrimonial. Porém, além de permitir um singelo contraditório técnico-processual (uma vez que os fatos, por ora, são aqueles narra dos pelo requerente, e que, neste momento processual, não foram contrastados), a atuação in limine da Defensoria Pública rende ensejo a outros questionamentos igualmente importantes. Em outras palavras: a prévia oitiva da Defensoria Pública é requisito procedimental da decisão acerca da tutela provisória em litígios coletivos possessórios que envolvam numerosa população vulnerável. No seu ingresso, deve a instituição analisar a regularidade da forma processual, mormente a observância da petição inicial e do ciclo procedimental da citação, bem como o controle dos requisitos para a concessão da tutela provisória. A Defensoria Pública exerce, nesta etapa processual, uma intervenção *sui generis*, com o fito de exercer uma fiscalização processual em favor grupo vulnerável urbano e necessitado organizacional-urbanístico – vem se consolidando o termo *custos vulnerabilis* para designar essa atuação da Defensoria Pública.<sup>36</sup>

Outrossim, indeferida liminarmente a tutela provisória – de urgência ou evidência –, defende-se que a intervenção da DP deve ocorrer somente após a citação pessoal – e por edital – dos ocupantes do local, sendo conferida ao órgão defensor a faculdade de se manifestar nos autos sempre após as partes. Eis que, no presente caso, a finalidade da intervenção defensorial deve ser compreendida como um instituto de democratização do processo mediante o fomento do direito ao contraditório e do direito à ampla defesa. Nesse ponto, é válido retomar os dados colhidos no já mencionado relatório institucional do NEHABURB da DPE-SP, ainda sobre a perspectiva das matérias recorrentemente

<sup>36</sup> FERREIRA, A. R. **Repercussões processuais do microssistema protetivo das pessoas situadas em assentamentos informais**: vulnerabilidade, necessidade e acesso à justiça (comentários ao CPC-2015), 2019, p. 433.

alegadas pelo órgão defensivo em suas manifestações como *custos vulnerabilis*. Na oportunidade, em boa parte dos casos, a DPE-SP compreendeu que os processos analisados não estavam em termos processuais adequados<sup>37</sup>; contudo, para além da fiscalização do regime processual, a participação da defensoria também foi importante por alegar matérias de mérito, em sua maioria do regime jurídico-urbanístico<sup>38</sup>, o que retira o debate da dimensão meramente possessória ou mesmo dominical das partes para inseri-lo em uma teia mais robusta de direitos e interesses, evidenciando-o como um caso que, para a sua solução, exige a ponderação de diversos direitos e deveres.<sup>39</sup>

Outrossim, defende-se que a intervenção da DP é cabível, ainda que a sua ciência do litígio tenha se dado por outro meio que não a intimação judicial, uma vez que a figura do *custos vulnerabilis*<sup>40</sup> é oriunda de uma intervenção de terceiro *sui generis* de fator constitucional, com fundamento legal idôneo pautado em sua Lei Complementar nº 80/94, responsável por imprimir verdadeira cláusula geral dos vulneráveis ao permitir o uso de **quaisquer** instrumentos processuais para amplificar sua defesa. Mais uma vez remetendo aos dados empíricos colhidos no relatório institucional da DPE-SP, tem-se que, do montante universal dos 61 processos, 44 foram parar na Defensoria por provocação do juízo, o que, *a contrario sensu*, sinaliza que, em 17 processos, o magistrado, a despeito de não ter intimado o Estado-Defensor, deferiu sua intervenção, reconhecendo indiretamente, assim, seu caráter constitucional de terceiro interveniente *sui generis*.

---

<sup>37</sup> “Seja pela carência de interesse processual, pela inaptidão da petição inicial, pela inobservância do ciclo citatório, pela inexistência dos requisitos para o deferimento da tutela provisória, pela inadequação do valor atribuído pelo autor ou pela necessidade (ou mesmo obrigatoriedade) de designação de audiência de mediação”. FERREIRA; VELOSO; CARVALHO. *Op. Cit.*, p. 39-40.

<sup>38</sup> Relacionados com a concessão de uso especial para fins de moradia, com usucapião, com proteção em área de risco, proteção de moradias em áreas ambientais e regularização fundiária como solução processual prioritária.

<sup>39</sup> Conforme conclusão dos próprios autores na ocasião do Relatório institucional sobre atuação do NEHABURB da DPE-SP. FERREIRA; VELOSO; CARVALHO. *Op. Cit.*

<sup>40</sup> A obra *Custos Vulnerabilis: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*, de Edilson Santana Gonçalves Filho, Jorge Bheron Rocha e Maurílio Casas Maia, traça com muita precisão a importância da atuação defensorial na qualidade de *custos vulnerabilis*: “O papel da Defensoria Pública se insere na busca da inclusão democrática de grupos vulneráveis, visando garantir sua participação e influência nas decisões político-sociais, de modo a não serem ignorados no processo de composição, manutenção e transformação da sociedade na qual estão inseridos. Não é por acaso que o art. 134 da Constituição Federal estabelece a Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático. Como expressão e instrumento do regime democrático compete à Defensoria Pública dar voz à pessoa ou ao grupo de pessoas necessitadas, a fim de que seus anseios possam ser ouvidos e considerados nas esferas de decisão, seja no Legislativo, através, por exemplo, dos debates nos processos de elaboração de leis; no Executivo, quando da eleição, criação e, especialmente, execução de políticas públicas; ou no Judiciário, dentro de processos que podem irradiar consequências para o âmbito da pessoa ou da coletividade tutelada. Nesse sentido, a Defensoria Pública atuará como expressão e instrumento democrático, verdadeiro *amicus democratiae*, podendo participar no processo de criação e definição das normas sociais, do debate parlamentar, leis, orçamento, convocação de audiências públicas, similarmente à função Ombudsman, participando de conselhos, da educação em direitos, sendo instrumento de viabilização para participação ativa de todos os afetos por decisões – sejam judiciais, políticas ou legislativas –, munindo os grupos da oportunidade de influência no debate”. GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. C. *Custos vulnerabilis: a defensoria pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*, 2020, p. 60-61.

Finalmente, a Defensoria Pública, não só no contexto de uma lide possessória multitudinária, mas, principalmente neste âmbito, pode ostentar diversas posições processuais dinâmicas que variam conforme a ação-omissão dos moradores da ocupação em sua defesa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando analisar a natureza jurídica da intervenção da Defensoria Pública nos litígios possessórios multitudinários, decorrente do comando do art. 554, §1º, do Novo Código de Processo Civil, foi possível considerar que:

- 1) Somente em 1988 foi que a Constituição Federal do país disciplinou a **assistência jurídica integral e gratuita ao necessitado**, adotando, para si, o **modelo *salaried staff model***, por meio do qual a Defensoria Pública concretiza integralmente tal missão;
- 2) Entretanto, o perfil da instituição como conhecemos hoje só veio a se desenrolar efetivamente após a Emenda Constitucional nº 80/2014, responsável por conferir nova roupagem constitucional à Defensoria Pública;
- 3) Muito embora a Defensoria Pública já tenha sido suficientemente tratada na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 80/94, é digna a atividade do legislador ordinário de alocá-la ao lado das demais funções essenciais à justiça no Novo Código de Processo Civil, especialmente diante da omissão do Código Processual passado, cuja menção à Defensoria Pública se limitou a dois dispositivos;
- 4) Sem esgotar o tema da Defensoria Pública na disposição dos “sujeitos processuais”, conforme mencionado alhures, o NCPC teceu previsões alusivas às funções institucionais do Estado-Defensor ao longo de todo o seu compilado normativo, o que corrobora o argumento de que a Defensoria dispõe de uma atuação multifacetária como representante postulatória, curadora especial, legitimada coletiva etc.;
- 5) Dado o recorte epistemológico do estudo, o enfoque máximo foi na previsão do art. 554, §1º, do Código de Processo Civil, que trata da atuação do Estado-Defensor no âmbito das ações possessórias multitudinárias;
- 6) A natureza jurídica da atuação da Defensoria nos moldes do art. 554, §1º, do NCPC não pode ser confundida com a de representante postulatório, pois sua intimação não exclui a citação dos ocupantes do litígio, tampouco com a atuação de curadoria especial, já que esta é intimamente ligada com o disposto no art. 72 do CPC/2015;
- 7) A atuação do órgão defensivo não ocorre em “representação aos requeridos” do processo, especialmente se estes atores sequer foram citados para apresentar a defesa e constituir advogado de sua confiança. Igualmente, tal atuação não pode ser vislumbrada como uma exigência de “litisconsórcio passivo necessário” pelo legislador, pois não se trata de citação para integrar o esquema subjetivo mínimo do processo;
- 8) A legitimação da Defensoria Pública no caso do art. 554, §1º, do NCPC não é extraordinária, ou seja, não se trata do instituto da substituição processual, uma

vez que o órgão defensivo fala em nome próprio, defendendo interesse próprio – *in casu*, o de fazer valer sua missão constitucional de protetora dos vulneráveis. Com a referida atuação interventiva, a Defensoria Pública, ao velar por seus interesses institucionais, findará por beneficiar a coletividade vulnerável e seus respectivos direitos;

- 9) A intervenção defensorial prevista no §1º do art. 554 do CPC é uma espécie obrigatória de intervenção de terceiro *sui generis* com lastro na missão constitucional da Defensoria Pública e na sua legislação orgânica e com atuação independente da constituição ou não de advogado pelos interessados envolvidos, denominada *custos vulnerabilis*;
- 10) A intimação da Defensoria Pública nos termos do artigo em comento, após o indeferimento da tutela provisória – de urgência ou evidência – deve ocorrer após a citação pessoal – e por edital – dos ocupantes do local, sendo conferida ao órgão defensor a faculdade de se manifestar nos autos sempre após as partes. No presente caso, a finalidade da intervenção defensorial deve ser compreendida enquanto instituto de democratização do processo mediante o fomento do direito ao contraditório e do direito à ampla defesa;
- 11) Em que pese a defesa da imprescindibilidade de intimação *iussu iudicis* da Defensoria para se manifestar em qualquer situação que envolva coletividade no polo passivo, à luz do art. 554, §1º, do CPC, visto que é de sua competência apurar o estado de hipossuficiência da coletividade, nos termos do Enunciado nº 05 do CONDEGE, a intervenção da DP é cabível ainda que a sua ciência do litígio tenha se dado por outro meio que não a intimação judicial, uma vez que a intervenção *custos vulnerabilis* é oriunda de um fator constitucional, com fundamento legal idôneo pautado em sua Lei Complementar nº 80/94, responsável por imprimir verdadeira cláusula geral dos vulneráveis ao permitir o uso de quaisquer instrumentos processuais para amplificar sua defesa;
- 12) A atuação *custos vulnerabilis* é importante por fomentar a democracia processual, o contraditório e a ampla defesa, notadamente por atuar enquanto verdadeiro órgão fiscalizador processual e pró-coletividade hipossuficiente nos litígios possessórios, mesmo nos casos com representantes processuais habilitados, e especialmente por abranger, em suas manifestações, teses defensivas em relação ao regime jurídico-urbanístico;
- 13) Finalmente, a Defensoria Pública, não só no contexto de uma lide possessória multitudinária, mas, principalmente neste âmbito, pode ostentar diversas posições processuais dinâmicas que variam conforme a ação-omissão dos moradores da ocupação em sua defesa.

## REFERÊNCIAS

ANADEP. **Parecer de Ada Pellegrini apóia legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública**. Brasília, DF: Anadep, 2008. Disponível em: < <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=4820>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BARROS, G. W. N. F. Análise jurisprudencial quantitativo-qualitativa da intervenção “custos vulnerabilis” da defensoria pública no direito processual penal. *In*: MAIA, M. C. (org.). **(Re) Pensando custos vulnerabilis e defensoria pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. v. 4. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p. 472-501. (Coleção Biblioteca do Estado Defensor)

BARROSO, L. R. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Rev. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, v. 197, p. 30-60, 1994.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 19 set. 1946.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1.

BUENO, C. S. **Manual de direito processual civil**: volume único. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CONDEGE. Enunciados. **Condege**, Manaus, 2020. Disponível em: <http://condege.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Enunciados-Condege.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESTEVES, D. A intimação pessoal do defensor público e a intimação pessoal da parte. **ConJur**, São Paulo, 8 set. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-08/tribuna-defensoria-intimacao-pessoal-defensor-publico-parte>>. Acesso em: 9 ago. 2021.

ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios institucionais da defensoria pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2018.

FERREIRA, A. R.; LIMA, R. N. D.; FRANÇA, V. C. A. A defensoria pública como custos vulnerabilis em litígios coletivos possessórios: conteúdo normativo, extensão procedimental e poderes processuais – a experiência do núcleo especializado de habitação e urbanismo da defensoria de São Paulo. *In*: MAIA, M. C. **(Re)Pensando custos vulnerabilis e defensoria pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. v. 4. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p. 332-345. (Coleção Biblioteca do Estado Defensor)

FERREIRA, A. R. Repercussões processuais do microsistema protetivo das pessoas situadas em assentamentos informais: vulnerabilidade, necessidade e acesso à justiça (comentários ao CPC-2015). **Rev. DP SP**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 89-121, 2019.

FERREIRA, A. R.; VELOSO, L. L.; CARVALHO, S. N. Relatório institucional sobre a atuação do núcleo especializado de habitação e urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo como *custos vulnerabilis* em litígios coletivos possessórios. **Rev. DP SP**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 9-46, 2021.

GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. C. **Custos vulnerabilis**: a defensoria pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, F. R. V. **Defensoria pública**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.

MAIA, M. C. Custos vulnerabilis constitucional: o estado defensor entre o REsp 1.192.577-RS e a PEC 4/14. **Rev. Jur. Consulex**, Brasília, DF, v. 18, n. 417, p. 56-58, 2014.

MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da defensoria pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: Colisão de Interesses (art. 4ª-A, LC n.º 80/84) e posições processuais dinâmicas. *In*: DIDIER JR., F. *et al.* **Coleção novo CPC: doutrina selecionada – parte geral**. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MAIA, M. C. Legitimidades institucionais no incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) no direito do consumidor: ministério público e defensoria pública – similitudes & distinções, ordem & progresso. **Rev. Tribunais**, São Paulo, v. 106, n. 986, p. 30-52, 2017.

MENDONÇA JR., D. **Princípios da ampla defesa e da efetividade no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAES, S. R. M. **Princípios institucionais da defensoria pública**: lei complementar 80, de 12.01.1994 anotada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

PAIVA, C. C. **Prática penal para defensoria pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

REIS, G. A. S.; ZVEBEIL, D. G.; JUNQUEIRA, G. **Comentários à lei da defensoria pública**. São Paulo: Saraiva, 2017.

ROCHA, J. L. **A história da defensoria pública e da associação dos defensores públicos do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SARMENTO, D. **Autonomia da DPU e limites ao poder de reforma da constituição**. São Paulo: [S. n.], 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-daniel-sarmiento-autonomia.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. A nova disciplina da legitimação extraordinária da defensoria pública no novo código de processo civil. *In*: SOUSA, J. A. G. (coord.). **Defensoria pública**. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 313-343.

II - SEÇÕES DA REVISTA

DEFENSORIA PÚBLICA E  
ACESSO À JUSTIÇA

*PUBLIC DEFENDER'S OFFICE AND ACCESS TO JUSTICE*



# A REDUÇÃO DA RENDA DO BRASILEIRO APÓS A PANDEMIA, O AUMENTO DA DEMANDA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS E A NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DA INSTITUIÇÃO

*THE REDUCED INCOME OF BRAZILIAN AFTER THE PANDEMIC, THE INCREASED DEMAND  
FOR PUBLIC DEFENDERS AND THE NEED TO STRENGTHEN THE INSTITUTION*

*Cauê Bouzon Machado Freire Ribeiro*

*Pós graduado em Direito Processual Civil Universidade Estácio de Sá  
(Complexo de Ensino Renato Saraiva) e Pós graduando em Direitos Humanos e  
Ciclo de Estudos pela Internet (CEI). Defensor Público Estadual.  
caue.ribeiro@defensoria.pr.def.br*

*Rodrigo Alves Zanetti*

*Bacharel em Direito pelo Instituto Vianna Junior e  
Defensor Público Federal.  
rodrigoalveszanetti@gmail.com*

## RESUMO

Partindo de uma análise de dados que apontam para uma significativa queda na renda média do brasileiro, sobretudo da população mais pobre, este artigo analisa o cenário atual e futuro da instituição pública responsável por, entre outras diversas funções, exercer o mandamento constitucional de prestar assistência jurídica aos mais necessitados. Observando e explanando sobre o pífio número de defensores públicos estaduais e federais no país, o texto percebe, de forma crítica, o não fortalecimento da instituição, um projeto antidemocrático muito bem articulado. Buscando revelar a curiosidade e a dúvida, que levam à discussão e ao diálogo, o artigo, em sua conclusão, deixa implicitamente em aberto duas questões, a primeira delas levantada pela Ministra Carmen Lúcia: a quem interessa enfraquecer a Defensoria Pública? A segunda, que parece já contar com uma infeliz resposta negativa: a promessa constitucional de presença de defensorias em todas as unidades jurisdicionais se concretizará, fazendo com que o natural aumento da demanda pós-pandemia seja suportado?

**Palavras-chave:** Defensoria Pública. Emenda Constitucional 80/1994. Democracia.

## ABSTRACT

Based on a data analysis that point to a significant drop in the average income of Brazilians, especially the poorest, this article analyzes the current and future scenario of the Public Institution responsible for, among other functions, exercising the constitutional mandate of providing legal assistance to the needy. Observing and explaining the meager number of state and federal public defenders in Brazil, the text

critically perceives the failure to strengthen the Institution — a very well-articulated anti-democratic project. Seeking to foster curiosity and raise questions, which leads to discussion and dialogue, the article concludes by implicitly leaving open two questions: the first raised by Justice Minister Carmen Lúcia: Who wants to weaken the Public Defender's Office? The second, which already seems to have an unfortunate negative answer: will the constitutional promise of having public defenders in all jurisdictional units be realized, making sure that the natural post-pandemic increase in demand is met?

**Keywords:** Federal Public Defender's Office. Constitutional Amendment 80/1994. Democracy.

Data de submissão: 19/03/2021

Data de aceitação: 18/10/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. O EMPOBRECIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA EM RAZÃO DA PANDEMIADA COVID-19. 2. DO NECESSÁRIO FORTALECIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

O Brasil sempre foi um país marcado por desigualdades sociais extremas, sendo uma de suas características sociais a existência de poucos com muito e muitos com poucos recursos financeiros. Isso significa que há uma concentração de renda na mão dos mais ricos. A pátria amada está em segundo lugar no ranking mundial de países com maior concentração de renda, ficando atrás apenas do Catar.<sup>1</sup>

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil fica com a 79ª posição, tendo piorado no último levantamento.<sup>2</sup> Essa combinação entre concentração de renda e falta de acesso a serviços básicos (saúde, educação, moradia, saneamento etc.) para os mais pobres (esmagadora maioria da população) faz com que a defensoria pública no Brasil ganhe extrema relevância. Isso porque, conforme explicitamente disposto na Constituição Federal, cabe a esta Instituição:

[...] a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos indivi-

<sup>1</sup> BRASIL tem 2ª maior concentração de renda do mundo, diz relatório da ONU, 2019.

<sup>2</sup> BRASIL perde uma posição em ranking do IDH, 2019.

duais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.<sup>3</sup>

Percebe-se, assim, que o acesso à justiça e a garantia dos direitos basilares dos grupos mais vulneráveis serão exercidos pela defensoria pública. Dados do Ministério da Cidadania demonstram que há cerca de 39,9 milhões de pessoas em situação de miséria no Brasil, alcançando o maior número desde o final de 2014.<sup>4</sup> Em um país com um número absurdo de pessoas na linha da miséria e da pobreza é natural que a demanda da defensoria pública seja gigantesca.

Com a desigualdade social e a pobreza, advém a exclusão de nacionais da condição de cidadãos com plena capacidade, como leciona Sônia Fleury:

A exclusão se refere à não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando sistematicamente seus direitos de cidadania - envolvendo a igualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas - e impedindo seu acesso à riqueza produzida no país.<sup>5</sup>

Sendo o Brasil, como já demonstrado, um país extremamente desigual, o papel desempenhado pela instituição ganha ainda maior relevância.

## **1. O EMPOBRECIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA EM RAZÃO DA PANDEMIA DE COVID-19**

Jessé Souza, mestre em sociologia e autor de diversas obras relacionadas à matéria, percebe, ao retratar o Brasil, que a desigualdade acima descrita é parte integrante da nossa sociedade desde tempos remotos e aponta que:

No nosso caso, as classes populares não foram simplesmente abandonadas. Elas foram humilhadas, enganadas, tiveram sua formação familiar conscientemente prejudicada e foram vítimas de todo tipo de preconceito, seja na escravidão, seja hoje em dia.<sup>6</sup>

Entretanto, nenhum vácuo de desigualdade é tão grande que não possa virar um imenso abismo. A desigualdade social e a concentração de renda na mão de pouquíssimos, têm se tornado ainda mais gritantes com a pandemia da disseminação desenfreada do coronavírus. As pessoas que faziam parte da classe média migrarão para classes “d” e “e”, o que será um baque para este setor da sociedade que se acostumou a ficar confortável no meio do caminho. Como bem explorado por Jessé de Souza: “a classe média é uma classe intermediária, entre a elite do dinheiro, de quem é uma espécie de “capataz moderno”, e as classes

<sup>3</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Art. 134.

<sup>4</sup> MADEIRO, C. **Após 6 anos, Brasil volta à marca de 14 milhões de famílias na miséria**, 2021.

<sup>5</sup> FLEURY, S. **Pobreza, desigualdades ou exclusão?**, 2007, p. 1422-1425.

<sup>6</sup> SOUZA, J. **A Elite do atraso**, 2019, p. 95.

populares, a quem explora”<sup>7</sup>. Muitos dos que já eram pobres tornar-se-ão miseráveis e os que nada tinham, ficarão ainda mais desassistidos (se é que isso é possível).

A diretora-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Kristalina Georgieva, recentemente afirmou que: “Estudos feitos pelo Fundo mostram claramente que todas as epidemias que tivemos nos últimos anos, seja SARS, H1N1 ou Zica, causaram um aumento na desigualdade social que se perpetuou por anos após o fim das crises”<sup>8</sup>.

Não há como fugir desta cruel nova realidade. A diminuição da renda do brasileiro já é observada no mundo real. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou estudo datado de maio de 2020 explicitando que:

A análise dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD) Covid-19 de maio revela que os rendimentos médios habitualmente recebidos foram no valor de R\$ 2.320,24, enquanto os rendimentos médios efetivamente recebidos foram de R\$ 1.898,86, ou seja, somente 82% dos rendimentos habituais. Os trabalhadores por conta própria receberam efetivamente apenas 60% do que habitualmente recebiam, tendo seus rendimentos efetivos médios alcançado apenas R\$ 1.092,12.<sup>9</sup>

Os dados revelam um futuro assustador para a Defensoria Pública. O aumento da demanda é inevitável. A título de exemplo, 209.146 processos de assistência jurídica foram instaurados nas unidades da Defensoria Pública da União (DPU) até 6 de setembro de 2021, com a pretensão de auxílio-emergencial.<sup>10</sup> Vale lembrar que, via de regra, a Defensoria Pública da União atende pessoas que tenham renda familiar mensal de até dois mil reais.<sup>11</sup> Basta uma simples leitura da matéria para perceber que os trabalhadores autônomos foram os mais afetados pela crise econômica agravada pela pandemia. Caso essas pessoas, em função da significativa diminuição de suas rendas, necessitem de assistência jurídica, não mais recorrerão a um escritório de advocacia, mas sim à defensoria pública. A questão que fica é: a defensoria pública, tal como estruturada hoje, consegue atender toda esta nova demanda?

## 2. DO NECESSÁRIO FORTALECIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Neste ponto, vale recordar que a luta pelo fortalecimento da defensoria pública não é novidade. Desde a promulgação da Constituição da República, em 1988, que previa, já em seu texto originário, a figura da defensoria pública, há uma luta contramajoritária

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>8</sup> LAURENCE, F. **Para FMI, crise da covid pode levar a aumento da desigualdade nunca antes visto** 2020.

<sup>9</sup> CARVALHO, S. S. de. **Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD covid-19**, 2020.

<sup>10</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Dados Auxílio Emergencial**, 2021.

<sup>11</sup> A Defensoria Pública da União, através da Resolução nº 134/2016 do Conselho Superior da DPU, estipulou o valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) da renda do grupo familiar como limite para atendimento.

constante para que a defensoria efetivamente se estruture em todos os rincões do Brasil, não entrando para o rol das várias promessas constitucionais não cumpridas.

Esta batalha pelo fortalecimento da instituição é amplamente debatida pelos autores que abordam a doutrina institucional. A dificuldade de ampliação da defensoria se deve exatamente ao fato dos defensores e defensoras cumprirem com afincos sua missão e esta se voltar aos vulnerabilizados. O Defensor Público Edilson Santana Gonçalves Filho percebe que é exatamente esta função constitucional em favor dos vulnerabilizados que dificulta o efetivo fortalecimento institucional. Nas palavras do autor:

A garantia da existência da (e de acesso à) Defensoria Pública aos pobres e aos grupos vulneráveis se traduz no efetivo direito a ter direitos, e é precisamente por esta razão que o fortalecimento e a expansão da Instituição encontra tantos óbices.<sup>12</sup>

O professor Caio Paiva e o defensor público do Estado de São Paulo Tiago Fensterseifer, percebem essa dificuldade de fortalecimento da Instituição ao mencionarem que:

Passadas três décadas da promulgação da Constituição de 1988, é difícil não reconhecer a omissão ou pelo menos a atuação insuficiente do Estado brasileiro, tanto no plano federal quanto estadual (em alguns Estados da Federação mais e em outros menos), no cumprimento dos seus deveres de proteção em relação ao direito fundamental à assistência jurídica titularizado pelas pessoas necessitadas.<sup>13</sup>

O Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro, Eduardo Newton, em artigo publicado no site Sala de Aula Criminal, percebe que este viés contramajoritário deve sempre nortear a Defensoria Pública, mesmo em casos de crise, como a vivida na pandemia do Coronavírus. O autor menciona, acertadamente, que:

Ainda que se viva um momento de grave crise, é fundamental não perder de mente as missões constitucionais. O seu foco não pode ser voltado para agradar os demais atores jurídicos. A assistência prestada é ao vulnerabilizado, e não aos poderes constituídos.<sup>14</sup>

Vale destacar aqui que o defensor público utiliza o termo vulnerabilizado se valendo dos ensinamentos de Boaventura de Souza Santos, que propõe uma modificação da expressão vulneráveis pela expressão vulnerabilizados, vez que, nas palavras do professor português: “ninguém é inatamente vulnerável; é vulnerabilizado pelas relações desiguais de poder que caracterizam a sociedade”.<sup>15</sup>

O Brasil não é um país para amadores e obviamente esta luta, que pouco interessa aos detentores do poder e aos menos adeptos a transformações sociais significativas, foi,

<sup>12</sup> GONÇALVES FILHO, E. S. **Defensoria Pública e Tutela Coletiva de Direitos**: teoria e prática, 2016, p. 41.

<sup>13</sup> PAIVA, C.; FENSTERSEIFER, T. **Comentários à Lei Nacional da Defensoria Pública**, 2019, p. 93.

<sup>14</sup> NEWTON, E. **Ai de ti, Defensoria Pública!**, 2020.

<sup>15</sup> SANTOS, B. de S. **Prefácio**, 2019, p. 20.

e continua sendo, árdua. Como exemplo, podemos indicar que a Defensoria Pública do estado mais populoso do país só foi formalmente constituída em 2006. A instituição responsável por dar voz aos mais vulneráveis só passou a ter vida própria, deixando de ser a Procuradoria de Assistência Judiciária do Estado de São Paulo, quando a Constituição Federal de 1988 completou a maioria.

E a luta pelo fortalecimento da instituição que representa o avanço da democracia não parou por aí. Em 2014, após muitas batalhas e resistência dos setores menos adeptos a transformações sociais, a Proposta de Emenda à Constituição 247/2013, de proposta dos deputados federais Mauro Benavides, Alessandro Molon e André Moura, passou por todos os trâmites e foi aprovado. Nascia a Emenda Constitucional nº 80 de 2014, responsável por incluir o artigo 98 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que estipulou, em seu parágrafo primeiro, o prazo de oito anos para que a União, os Estados e o Distrito Federal contassem com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.<sup>16</sup> A proposta, por contar com esse dispositivo legal, ficou conhecida como “PEC Defensoria Para Todos”.

Comentando esta vitória, o Defensor Público do Estado de São Paulo, Marcos Vinícius Manso Lopes Gomes, afirmou que:

Acabando com qualquer dúvida acerca da autonomia e fortalecimento da Defensoria Pública no cenário nacional, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 80, de 4 de julho de 2014, também conhecida como “PEC Defensoria Para Todos”, ou “PEC das Comarcas”, ou “PEC das Defensorias Públicas”.<sup>17</sup>

A Emenda Constitucional nº 80 de 2014, além de trazer essa previsão vanguardista, também é de extrema relevância por incluir os princípios e missões institucionais da Defensoria Pública no texto constitucional, além de conferir à Defensoria a iniciativa de lei e realocar seu posicionamento na organização da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, separando-a de vez da advocacia e contando com seção exclusiva no rol das funções essenciais à justiça.

A importância da referida Emenda Constitucional foi registrada pelos Defensores Públicos Edilson Santana Gonçalves Filho, Jorge Bheron Rocha e Maurilio Casas Maia: “A EC nº 80/2014 transformou a missão da Defensoria Pública e estendeu suas funções, alargando alvissareiramente seu âmbito de atuação, em consonância com o que já se encontrava previsto na legislação infraconstitucional”.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Segundo o Art. 98 da Emenda Constitucional nº 80, “o número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. [...] § 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no *caput* deste artigo”. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014**, 2014.

<sup>17</sup> GOMES, M. V. M. L. **Defensoria Pública**: ponto a ponto: direitos humanos e princípios institucionais da defensoria pública, 2019, p. 194.

<sup>18</sup> GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. M. **CUSTUS VULNERABILIS**: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis, 2020, p. 98.

De toda forma, é inegável que a mais ousada inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 80 de 2014 é a universalização do acesso à justiça, garantindo a existência de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no prazo máximo de oito anos. Comentando o dispositivo constitucional, Caio e Tiago concluem que:

É fácil extrair da norma constitucional em destaque a caracterização, por sua dicção literal, sem maior esforço hermenêutico, de um verdadeiro dever constitucional do Estado de ampliação progressiva do serviço público essencial de assistência jurídica prestado pela Defensoria Pública.<sup>19</sup>

Lá se vão mais de 7 anos e a promessa constitucional está muito longe de se tornar realidade. Entre 2015 e 2016, de acordo com os dados apurados pelo site Migalhas, houve um aumento de aproximadamente 400 defensores públicos estaduais no país, totalizando, em média, 5.924 defensores públicos ao final de 2016.<sup>20</sup> Os números pareciam promissores, mas, desde a ruptura democrática de 2016, o fortalecimento da Defensoria foi relegado a um segundo, quicá terceiro, quando muito, plano do Poder Público.

O mesmo site, em matéria publicada em janeiro de 2020, é anunciado que: “E a evolução ao longo dos anos ainda é tímida. Enquanto levantamento de 2016 mostrava total de 5.924 defensores distribuídos pelos Estados brasileiros, há hoje 6.072, o que revela um aumento percentual de 2,49%”.<sup>21</sup> Esse crescimento é insignificante perto do empobrecimento da população brasileira e do aumento natural de demanda das defensorias públicas. Este número, existindo uma promessa constitucional de fortalecimento da carreira, se mostra irrisório e inexpressivo.

Em âmbito federal, a DPU ainda tem uma estrutura física e de pessoal muito tímida. Dados de 2019 apontam existir, em todo o território nacional, 638 Defensores Federais, estando a DPU, em razão do pouco número de membros, presente em menos de 30% das unidades da Justiça Federal espalhadas pelo Brasil.<sup>22</sup> Para fins de comparação entre instituições que deveriam gozar de paridade de armas, o número de membros do Ministério Público da União chega a 1.982, já excluídos os integrantes do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, quase o triplo do número de defensores federais.<sup>23</sup>

No que diz respeito ao orçamento, a Defensoria Pública da União contou em 2020 com orçamento de R\$588.000.000, enquanto o Ministério Público da União (MPU) fora agraciado com o montante de R\$7.000.000.000 e a Advocacia Geral da União (AGU), R\$2.300.000.000. A parte do orçamento destinada à instituição guardiã dos vulneráveis é cerca de 4 vezes menor que o orçamento da AGU e 12 vezes inferior ao orçamento do MPU.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> PAIVA, C.; FENSTERSEIFER, T. *Op. cit.*, p. 94.

<sup>20</sup> **PARANÁ é o Estado com menos defensores públicos por habitante no Brasil**, 2020.

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil**: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União, 2020.

<sup>23</sup> **ANUÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL**. São Paulo: CONJUR, 2020.

<sup>24</sup> BRASIL. **Orçamento da União**: Exercício financeiro de 2020, 2019.

No âmbito estadual, o padrão de déficit de sedes de Defensorias Públicas nas comarcas e de defensores públicos, infelizmente, de um modo geral, se repete. Em cartilha elaborada pela Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), intitulada “Apresentando a Defensoria Pública: Retrato de uma Instituição em desenvolvimento”, divulgam-se dados alarmantes que revelam o abismo entre a promessa realizada pela Emenda Constitucional nº 80 de 1994 e a realidade prática na luta pela universalização do acesso à justiça.<sup>25</sup>

No documento supracitado traz-se a informação de que o Ministério da Justiça, desde 2015, aponta como ideal para a efetiva universalização do acesso à justiça que exista um defensor público para cada grupo de 15 mil pessoas. O déficit, segundo a ANADEP, é de pelo menos 6 mil defensores(as). Além disso, a Defensoria encontra-se presente em apenas 40% das comarcas brasileiras (presença em apenas 1.064 das 2.750 comarcas espalhadas pelo Brasil) e a diferença no número de membros integrantes de cada uma das carreiras também retrata bem a dificuldade do poder público em fortalecer uma instituição contramajoritária. São 11.807 juízes e juízas, 10.874 promotores e promotoras e tão somente 6.013 defensores públicos.<sup>26</sup>

O Estado do Paraná, por exemplo, atualmente, possui apenas 109 defensores públicos. Trata-se do quinto estado mais populoso do Brasil, contando com uma média mensal domiciliar per capita de R\$ 1.621,00 (dados de 2019).<sup>27</sup> Com este número irrisório de defensores, a defensoria pública consegue se fazer presente em apenas 17 das 161 comarcas do Paraná. No documento elaborado pela ANADEP, o estado do sul do Brasil lidera o ranking dos estados com a pior situação, com a incrível demanda de 55 mil pessoas para um único defensor público.<sup>28</sup>

A situação de ausência de defensores apesar de excesso de demanda no Paraná foi notícia no site da Associação de Defensoras e Defensores Públicos do Estado do Paraná (ADEPAR), confirmando alguns dos dados já apresentados. A notícia tem o seguinte trecho que merece destaque: “No Paraná, a Defensoria só atua em cerca de 11% das comarcas. Existem ao todo 161 divisões, mas a instituição só opera em 17”.<sup>29</sup>

Em relação à Defensoria Pública da União, referida instituição, de caráter nacional, conta com apenas 70 unidades espalhadas pelo país, abrangendo somente 1.830 dos 5.570 municípios existentes no Brasil. Estima-se que para atender todos os indeferimentos de requerimentos de auxílio-emergencial, seria necessária a instauração de 40.000 processos de assistência jurídica por defensor e defensora federal.

---

<sup>25</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **Apresentando a Defensoria Pública**: retrato de uma Instituição em desenvolvimento, 2018.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>27</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. **Cidades e Estados**, c2021.

<sup>28</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>29</sup> ASSOCIAÇÃO DE DEFENSORES PÚBLICOS DO PARANÁ. **Paraná tem a pior média do país em número de defensores estaduais**, 2018.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados colocados mostram o cenário alarmante e escancaram as escolhas políticas de nossos passados e atuais governantes. Mas, como já dito, não há desigualdade que não possa se alargar e se transformar em um abismo. A pandemia trará uma diminuição na renda mensal média do brasileiro, que já não era elevada, fazendo com que cada vez mais pessoas busquem os serviços da defensoria. Sem uma mudança da mentalidade dos administradores do erário, a falta que a defensoria pública faz hoje só ficará maior e mais aparente.

A falta de defensores leva à falta de informação, à ausência de educação em direitos e à ignorância (que nunca deve ser considerada uma benção) sobre os próprios direitos. Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio: “O desconhecimento dos direitos a que tem jus, ou os meios de auferi-los, cega o homem, levando-o a caminhar cabisbaixo e inseguro, temeroso de tropeçar e cair”.<sup>30</sup>

Nesta mesma linha, apontando que a falta de informações e a ausência de educação em direitos, papel exercido pela Defensoria Pública, levam a uma manutenção das desigualdades e a uma inércia inconsciente do povo, Jessé Souza, dispõe que “Sem a consciência crítica da ação dessas ideias sobre nosso comportamento, somos todos vítimas indefesas de uma concepção que nos domina sem que possamos sequer esboçar reação”.<sup>31</sup>

Percebe-se, quase que intuitivamente e sendo extremamente otimista, que a promessa constitucional do art. 98, §1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se concretizará. E o mais triste de tal constatação é que junto com a ausência da defensoria vem o enfraquecimento de uma efetiva democracia. Se o artigo 134 da Constituição da República confere à Instituição o papel de instrumento democrático, sua não presença significa democracia capenga, incompleta, sem acesso à justiça. Democracia sem acesso à justiça, sem que o cidadão sequer tenha a noção de que é titular de certos direitos, sem a voz dos excluídos, não é democracia. Pode-se dar o nome que quiser, mas não se pode manchar a democracia dizendo que ela existe na atual conjuntura nacional.

O gestor público, no caso da inércia em fortalecer a Defensoria Pública, não pode sequer se valer daquela escusa amplamente conhecida por todos os brasileiros de que os atrasos se devem às gestões anteriores terríveis. A previsão da Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático já existe muito antes da inserção no texto constitucional em 2014.

O primeiro marco legal a citar a defensoria com esse papel foi a Constituição do Estado do Rio de Janeiro em 1989, por meio do art. 176 da Carta, depois modificado topograficamente para o artigo 179, em razão da Emenda Constitucional Estadual nº 4. Em âmbito nacional, a Lei Complementar nº 80, datada de 1994, prevê a defensoria como expressão e instrumento do regime democrático desde a sua origem, ou seja, há 26 anos.

Se a Constituição da República deve ser cumprida, se vivemos em um Estado Democrático de Direito e se constam entre os objetivos da República a diminuição das desigualdades

---

<sup>30</sup> DANIELA Cembranelli agradece antecessora na posse, 2010.

<sup>31</sup> SOUZA, J. *Op. Cit.*, p. 22.

sociais<sup>32</sup>, não há outro caminho a não ser o efetivo fortalecimento das defensorias públicas, seja em âmbito estadual ou federal. Não há como reduzir desigualdades e promover a democracia sem conceder ao cidadão o direito mais básico de todos, o direito de ter direitos, o direito de acessar o Poder Judiciário, o direito de ter um defensor(a) público(a) ao seu lado para tutelar seus interesses.

## REFERÊNCIAS

**ANUÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL.** São Paulo: CONJUR, 2020.

ASSOCIAÇÃO DE DEFENSORES PÚBLICOS DO PARANÁ. Paraná tem a pior média do país em número de defensores estaduais. **ANADEP**, Paraná, 26 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=37936>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **Apresentando a Defensoria Pública**: retrato de uma Instituição em desenvolvimento. Brasília: ANADEP, 2018. Disponível em: <[https://anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/38366/MINI\\_RELATORIO\\_PRESIDENCIAVEIS-ONLNE.pdf](https://anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/38366/MINI_RELATORIO_PRESIDENCIAVEIS-ONLNE.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2022.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Presidência da República, Brasília, DF, 5 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/emendas/emc/emc80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc80.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. **Orçamento da União**: Exercício financeiro de 2020. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019. v. 3. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/red\\_final/Volume\\_III.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/red_final/Volume_III.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL perde uma posição em ranking do IDH. **G1**, São Paulo, 9 dez. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/09/brasil-perde-uma-posicao-em-ranking-do-idh.ghtml>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL tem 2ª maior concentração de renda do mundo, diz relatório da ONU. **G1**, São Paulo, 2 dez. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/09/brasil-tem-segunda-maior-concentracao-de-renda-do-mundo-diz-relatorio-da-onu.ghtml>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

CARVALHO, S. S. de. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD covid-19, **Carta de Conjuntura – IPEA**, Brasília, 2 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/07/os-efeitos-da-pandemia-sobre-os-rendimentos-do-trabalho-e-o-impacto-do-auxilio-emergencial-o-que-dizem-os-microdados-da-pnad-covid-19/>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

---

<sup>32</sup> Segundo o Art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

<sup>III</sup> - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

DANIELA Cembranelli agradece antecessora na posse. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 24 jun. 2010. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-jun-24/discurso-posse-daniela-cembranelli-agradece-antecessora>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Dados Auxílio Emergencial. **DPU**, 2021. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/dados-auxilio-emergencial>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União**. 4. Ed. Brasília: DPU, 2020.

FLEURY, S. Pobreza, desigualdades ou exclusão? **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1422-1425, 2007. Disponível em: <[www.scielo.org/pdf/csc/2007.v12n6/1422-1425/pt](http://www.scielo.org/pdf/csc/2007.v12n6/1422-1425/pt)>. Acesso em: 5 jan. 2022.

GOMES, M. V. M. L. **Defensoria Pública: ponto a ponto: direitos humanos e princípios institucionais da defensoria pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES FILHO, E. S. **Defensoria Pública e Tutela Coletiva de Direitos: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2016

GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. M. **CUSTUS VULNERABILIS: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Belo Horizonte. Editora CEI. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. Cidades e Estados. **IBGE**, Rio de Janeiro, c2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr.html>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

LAURENCE, F. Para FMI, crise da covid pode levar a aumento da desigualdade nunca antes visto. **UOL**, São Paulo, 28 nov. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/11/28/para-fmi-crise-da-covid-pode-levar-a-aumento-da-desigualdade-nunca-antes-visto.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

MADEIRO, C. Após 6 anos, Brasil volta à marca de 14 milhões de famílias na miséria. **UOL**, Maceió, 5 jan. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/01/05/apos-6-anos-cadastro-federal-volta-a-superar-14-mi-de-familias-na-miseria.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

NEWTON, Eduardo. Ai de ti, Defensoria Pública!, **Sala de Aula Criminal**, [s.l.], 24 jul. 2020. Disponível em: <<http://www.salacriminal.com/home/ai-de-ti-defensoria-publica>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

PAIVA, C.; FENSTERSEIFER, T. **Comentários à Lei Nacional da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: Editora CEI, 2019.

PARANÁ é o Estado com menos defensores públicos por habitante no Brasil. **Migalhas**, [s.l.], 22 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/318863/parana-e-o-estado-com-menos-defensores-publicos-por-habitante-no-brasil>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

SANTOS, B. de S. Prefácio. In: SIMÕES, L. D.; MORAIS, F. M. T. F.; FRANCISQUINI, D. E. (org.). **Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 20.

SOUZA, J. A **Elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.



CIÊNCIAS CRIMINAIS

*CRIMINAL SCIENCES*



# A INVESTIGAÇÃO DEFENSIVA COMO UM COROLÁRIO DO DIREITO À QUALIDADE E À EFICIÊNCIA DO ATENDIMENTO NA DEFENSORIA PÚBLICA

*DEFENSIVE INVESTIGATION AS COROLLARY OF THE RIGHT TO QUALITY AND EFFICIENCY OF SERVICE IN THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE*

*Lauriane Carvalho Rocha*

*Pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Faculdade Complexo de Ensino Renato Saraiva, advogada e estagiária de pós-graduação na Defensoria Pública da União, núcleo Governador Valadares  
laurianicarvalhorocha@hotmail.com*

## RESUMO

A Defensoria Pública foi constituída com a principal finalidade de prestar assistência jurídica integral e gratuita àqueles que dela necessitam. Para além de uma assistência pro forma, a Lei Complementar nº 80 dispõe como direito do assistido receber qualidade e eficiência no atendimento, ou seja, a defesa deve ser a melhor e a mais adequada possível para que os objetivos propostos sejam alcançados. Para tanto, ela deve utilizar os meios mais viáveis. Assim, a partir de uma visão do processo penal enquanto detentor de uma instrumentalidade constitucional, bem como da leitura atenta da legislação que regula a Defensoria Pública, entende-se que a defesa proativa, no tocante à coleta de elementos probatórios favoráveis à pessoa investigada ou acusada, deve ser a premissa basilar da atuação da defesa, posto que, ao colocar em prática atos investigativos, tem-se uma defesa mais qualificada e, conseqüentemente, resultados melhores. O objetivo deste artigo, dessa forma, é identificar se é possível a instituição desenvolver atos investigativos ao longo da persecução penal, utilizando, para esse fim, a pesquisa bibliográfica como a fonte principal de busca de dados. Após analisar o atual cenário da Defensoria Pública no Brasil, foi possível concluir que, embora exista inúmeros obstáculos à atividade investigativa e sejam necessárias mudanças estruturais e culturais, é possível praticar a investigação defensiva e já existem defensores que a desenvolvem. Na realidade, o elemento primordial, levando em conta o cenário atual, é o empenho pessoal, a criatividade, a proatividade, a busca por inovações e a consciência do real papel da defesa técnica no processo penal.

**Palavras-chave:** Investigação criminal. Investigação defensiva. Defensoria Pública.

## ABSTRACT

The Public Defender's Office was established with the main purpose of providing full and free legal assistance to the needy. Besides a pro forma assistance, Complementary Law no. 80 provides the right of the assisted person to quality and efficiency in the service, that is, the defense should be the best and most adequate to achieve the proposed objectives. To do so, it must use the most viable means. Hence, from a criminal proceedings perspective –

as having constitutional instrumentality, as well as a careful reading of the legislation regulating the Public Defender's Office –, it is understood that the proactive defense concerning the collection of evidence favorable to the person investigated or accused person, should be the basic premise of the defense's action, since, by implementing investigative acts, there is a more qualified defense and, consequently better results. This paper seeks, therefore, to identify whether it is possible for the institution to develop investigative acts during criminal prosecution, using, for this purpose, bibliographic research as the main source of data. After analyzing the current scenario of the Public Defender's Office in Brazil, the text concludes that, despite the numerous obstacles to the investigative activity and need for structural and cultural changes, it is possible to practice defensive research and some defenders already develop it. In fact, the key element, considering the current scenario, is personal commitment, creativity, proactivity, the search for innovations and awareness of the actual role of technical defense in criminal proceedings.

**Keywords:** Criminal investigation. Defensive investigation. Public Defender's Office.

Data de submissão: 29/03/2021

Data de aceitação: 21/05/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DEFENSIVA. 1.1 Legitimidade da investigação defensiva. 2. A DEFENSORIA PÚBLICA E A INVESTIGAÇÃO DEFENSIVA. 2.1 Obstáculos. 2.2 Como desenvolver a investigação na Defensoria Pública. 2.3 Mudanças necessárias. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

Positivada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 5º, inciso LXXIV, e nos artigos 134 e 135 e regulamentada de forma geral pela Lei Complementar (LC) nº 80, de 12 de janeiro de 1994, a Defensoria Pública da União (DPU) do Distrito Federal (DPDF) e dos estados (DPE) surge para prestar assistência jurídica integral e gratuita àqueles que dela necessitam, a fim de efetivar o direito ao acesso igualitário à justiça. Sendo a expressão e o instrumento da democracia, a ela é incumbida a promoção dos direitos humanos. Em recente julgado do Supremo Tribunal Federal (STF), sob a relatoria do Ministro Luiz Fux<sup>1</sup>, a Suprema Corte reiterou a íntima relação entre a atuação da Defensoria Pública e a defesa do Estado Democrático de Direito como uma consequência da interpretação dos princípios da inafastabilidade da jurisdição e do devido processo legal.

Uma vez que o princípio da eficiência norteia os serviços públicos de maneira geral, o serviço prestado pela defensoria pública deve ser adequado para atender à necessidade acionada com presteza e probidade, utilizando-se dos melhores meios, a fim de maximizar os

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 2**, 2020.

resultados. Nesse sentido, em 2009 foi incluído no artigo 4-A da LC nº 80/94 o inciso II, deixando evidente que a assistência jurídica integral prestada pela Defensoria Pública deve ser qualificada e eficiente. Assim, o exercício da defesa não pode ser apenas pro forma; é um dever da instituição empreender atos que garantam que os objetivos perseguidos sejam atingidos da melhor forma possível.

Sobre os serviços da defensoria, a Associação de Magistrados do Brasil (AMB) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) elaboraram um estudo entre 2018 e 2019 em que foram ouvidas mais de 2,5 mil pessoas<sup>2</sup>. Tal estudo revelou que a Defensoria Pública é a instituição mais confiável, mais conhecida e com a melhor avaliação – tem 78% de aprovação pela sociedade.

Mas, ainda que a qualidade dos serviços prestados pela Defensoria Pública esteja aprovada pela sociedade, há um hiato entre o projeto normativo posto na LC nº 80/94 e na Constituição de 88 e o resultado prático. É notório, todavia, que às defensorias são delegadas muitas responsabilidades e, ao mesmo tempo, a instituição carece de infraestrutura para desenvolver as suas atividades.

Sob essa perspectiva, entra-se na discussão acerca da investigação direta da defesa e da realização de atos investigativos pelo defensor público na persecução penal. O debate em torno da investigação defensiva tem ganhado força no meio da advocacia criminal e a Defensoria Pública não pode ficar atrás. Observa-se, ainda, que manter tal postura contribui para a manutenção das desigualdades e disparidade de armas, além de colocar em xeque os próprios objetivos da instituição. Assim, surge o questionamento: como garantir aos hipossuficientes, que não contam com a estrutura de escritórios de advocacia, uma defesa penal eficiente, qualificada e baseada no exercício da investigação defensiva, ou seja, em uma postura de saída, de ir atrás de elementos probatório técnicos aptos a instrumentalizar a tese defensiva?

A partir desse problema, pretende-se compreender e localizar o tema da investigação defensiva, bem como analisar o cenário atual da Defensoria Pública no país, a fim de identificar se é possível o desenvolvimento de atos investigativos pela instituição ao longo da persecução penal. Logo, para enfrentar os obstáculos dos objetivos propostos, predominará neste artigo a pesquisa de natureza básica, pois o que se pretende é diagnosticar e analisar o cenário atual. Também será utilizada a via exploratória e descritiva com delineamento bibliográfico baseado em artigos, livros e mídias audiovisuais.<sup>3</sup>

Importante frisar que eventuais críticas à Defensoria Pública e à sua atuação no processo penal não são voltadas diretamente aos defensores e servidores da instituição, mas sim ao Estado, que relegou às defensorias um lugar de menor importância durante toda a sua história. O resultado, hoje, é o de uma instituição com poucos recursos e muitas responsabilidades, o que reflete diretamente no seu desempenho.

---

<sup>2</sup> ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; INSTITUTO DE PAGAMENTOS ESPECIAIS DE SÃO PAULO. **Estudo da imagem do judiciário brasileiro**, 2019.

<sup>3</sup> GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**, 2008.

## 1. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DEFENSIVA

Ao conjunto de atividades investigatórias desenvolvidas pela defesa durante qualquer fase da persecução penal com a finalidade de obter elementos de prova que influenciam positivamente a tutela de direitos do seu constituinte se dá o nome de investigação defensiva ou investigação direta pela defesa. Tal definição consta no enunciado do artigo 1º do Provimento nº 188/18 da Ordem de Advogados do Brasil (OAB)<sup>4</sup>, um marco histórico importante, pois trouxe à tona um debate teórico que há muito andava adormecido, mas que já era objeto de estudo de vários autores.<sup>5</sup> Do ponto de vista legislativo, o provimento regulamentou, ainda que minimamente, o que já constava na redação inicial do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 156/2009, que visa reformar o Código de Processo Penal (CPP) em seu artigo 14 – artigo 13 do Projeto de Lei (PL) nº 8.045/2010 –, mas que, até 2021, ainda está em tramitação. Além disso, foi a partir do provimento que vários advogados e defensores públicos tomaram conhecimento sobre o assunto.

De forma esquematizada, pode-se extrair do Provimento nº 188/88 as respostas para as seguintes perguntas: do que se trata a investigação defensiva? Seria uma ação, ou melhor, uma postura de saída pela qual a defesa vai atrás de elementos probatórios técnicos? Quem irá desenvolvê-la? A defesa sozinha ou com auxílio, de forma unilateral? Em que momento? A qualquer momento da persecução penal ou antes, de forma preventiva? Com que finalidade? Formar um acervo probatório favorável ao seu constituinte, ou seja, a defesa irá buscar elementos para instrumentalizar a sua tese?

A investigação defensiva não está vinculada à atividade estatal; logo, a sua publicidade não é obrigatória, especialmente porque o ônus probatório é integral da acusação pelo princípio da presunção de inocência. À defesa ainda é conferido constitucionalmente o direito à parcialidade, o que significa que o imputado e, conseqüentemente, a defesa técnica estão amparados pelo direito à não autoincriminação e podem agir estrategicamente apresentando apenas elementos favoráveis. Contudo, é importante deixar muito claro que exercer tal direito não é sinônimo de imoralidade ou falta ética.

Ressalta-se que a investigação defensiva realizada na fase de investigação preliminar é complementar e não substitui a investigação conduzida por órgãos estatais. A intenção não é suprimir o inquérito policial conduzido pela polícia judiciária ou o procedimento de investigação criminal (PIC) executado pelo Ministério Público (MP), até porque a parcialidade inerente à defesa poderia causar uma cegueira deliberada das provas, fugindo do objetivo da investigação criminal. Busca-se apenas um equilíbrio na relação processual e que o investigado/acusado seja tratado realmente como um sujeito do processo, podendo se defender sem ficar à mercê apenas da atuação da acusação.

<sup>4</sup> BRASIL. **Provimento nº 188, de 11 de dezembro de 2018**, 2018.

<sup>5</sup> SOUZA, J. B. **Poderes da defesa na investigação e investigação pela defesa**, 2004; BALDAN, É. L.; AZEVEDO, A. B. **A preservação do devido processo legal pela investigação defensiva (ou do direito de defender-se provando)**, 2004; BALDAN, É. L. **Investigação defensiva: o direito de defender-se provando**, 2007; MACHADO, A. A. M. **Investigação criminal defensiva**, 2010; MALAN, D. R. **Investigação defensiva no processo penal**, 2012.

As vantagens de uma defesa proativa que leva a sério os fatos e busca fontes de provas para instrumentalizar as suas teses são inúmeras e beneficiam o assistido, a sociedade, o Estado e todos os envolvidos. Ressalta-se, mais uma vez, que a busca por elementos probatórios não se restringe à fase de investigação preliminar, embora seja a fase de maior destaque no tocante à investigação criminal.

Nesse sentido, a defesa técnica que pratica atos investigativos ainda na fase pré-processual enriquece o acervo da investigação ao trazer linhas investigativas não exploradas. Assim, conseqüentemente, os fatos serão apurados com maior qualidade, a defesa técnica correrá menos risco de ser surpreendida pela acusação, ou, se for, os impactos serão menores, e ainda que a denúncia seja recebida, a defesa diligente tem mais chances de conseguir uma absolvição sumária, pois, quanto mais elementos já estiverem disponíveis, mais rápido ela conseguirá desenvolver as teses e comprová-las.

Além disso, o Estado também ganha, uma vez que evita gastos públicos desnecessários – manter um processo custa muito aos cofres públicos e, em caso de erro judiciário, o Estado paga indenizações. A investigação defensiva, portanto, é capaz de auxiliar na racionalização de recursos não apenas financeiros, como também processuais.

Ademais, a investigação defensiva confere melhores condições de barganha e diminui a desigualdade entre os sujeitos em um eventual acordo de colaboração premiada, um acordo de não persecução penal ou em uma transação penal, já que o imputado terá um acervo informativo mais completo.<sup>6</sup> Ultrapassada a fase pré-processual, quanto mais a defesa participar da etapa de busca de fontes de prova, menos limitações ela terá no manejo probatório. Assim, conseguirá sustentar uma estratégia processual efetiva.<sup>7</sup>

A participação da defesa na investigação gera reflexos em uma eventual revisão criminal. Considerando que nessa fase não pode haver produção de provas, a coleta do máximo de elementos probatórios antes do trânsito em julgado é imprescindível.

A imagem da defesa técnica criminal também é beneficiada com a investigação defensiva, pois os atos investigativos, além de evitarem muitos erros judiciais, irão escancarar para a sociedade aqueles que ultrapassaram a fase pré-processual e o trânsito em julgado.

É possível até falar em uma melhora no sistema carcerário, visto que tal defesa auxilia na diminuição do número de encarcerados injustamente, seja por barrar o início de uma ação penal infundada ou por influenciar uma decisão absolutória. Todavia, ainda que essa posição esteja muito clara, o desenvolvimento de atos investigatórios pela defesa técnica tem sido alvo de duras críticas.

A participação da defesa na fase de investigação preliminar é correntemente negada, tanto pelos atores do processo quanto pela própria corte Suprema<sup>8</sup>, sob a justificativa de que as investigações antes do processo são mero procedimento administrativo e, consequen-

<sup>6</sup> MACHADO, L. M. **Delação premiada e investigação defensiva**: levando o devido processo legal a sério, 2018.

<sup>7</sup> *Idem*, 2016.

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 7612**, 2019.

temente, não é necessária a ampla defesa para o investigado ou indiciado. Opõe-se, também, à investigação defensiva a demora da fase pré-processual, a atribuição exclusiva da polícia judiciária, a ausência de fé pública do particular<sup>9</sup>, a parcialidade e a possibilidade de empreender atos irregulares e práticas antiéticas.

Contrapondo tais críticas, entende-se neste artigo que na fase pré-processual também há restrições da liberdade e constantes ataques aos direitos fundamentais do investigado, tornando-se indispensável, assim, o exercício da ampla defesa e do contraditório.<sup>10</sup> Mesmo sem a participação da defesa, inquéritos policiais ultrapassam em muito o tempo estabelecido por lei. Sobre a parcialidade, além do que já foi tratado, a autorização da condução da investigação pelo MP representa um forte contra-argumento, assim como a existência de um PL que busca obrigar o MP a ir atrás de provas que também sejam favoráveis ao investigado/acusado – PL nº 5.282/2019<sup>11</sup> – reforça a necessidade da atuação investigativa da defesa.

Ademais, a persecução penal não está imune a vícios e ilegalidades. Sucede, contudo, que todos os atores da persecução penal estão sujeitos a princípios e normas deontológicas, ou seja, às regras do jogo estão postas para todos os sujeitos, sendo que o seu descumprimento tem consequências legais.

### 1.1 Legitimidade da investigação defensiva

Ainda que sem um amparo normativo expresso, toda a sistemática do ordenamento jurídico respalda a atividade investigativa da defesa. Veja-se: a súmula vinculante 14 e o artigo 14 do CPP, que ganhou um reforço, ainda que tímido, com o artigo 14-A do mesmo diploma, garantem o acesso aos elementos de prova e o requerimento de diligência pela defesa. Ainda, a advocacia privada tem o apoio do Provimento nº 188/2018, já mencionado, e, como se verá, a Defensoria Pública conta com um amparo normativo vasto que legitima e impõe a sua atuação investigativa.

Não obstante, a Constituição Federal de 1988, com os seus princípios e garantias, é a norma fundamental para dar segurança à defesa ao empreendimento de atos investigativos.

Começa-se pela presunção de inocência. A partir dela, entende-se que o investigado/acusado tem a chance de provar a sua inocência definitivamente até o trânsito em julgado. Além disso, cabe à acusação a carga probatória e, existindo dúvidas, o juiz deverá absolver o acusado. Contudo, a presunção de inocência e o *in dubio pro reo* não afastam a possibilidade de a defesa ter iniciativa probatória.<sup>12</sup> O contraditório é o grande aliado da investi-

<sup>9</sup> HOFFMANN, H. **Investigação exclusivamente criminal é atribuição da polícia judiciária**, 2018.

<sup>10</sup> PAIVA, C. C. **Prática penal para defensoria pública**, 2016, p. 144.

<sup>11</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5282, de 2019**, 2019.

<sup>12</sup> SILVA, F. R. A. **Investigação criminal direta pela defesa**, 2020.

gação defensiva, pois compreende também o direito de participar e, conseqüentemente, influenciar o resultado da investigação ou do processo.<sup>13</sup>

Outro legitimador é a garantia da paridade de armas, ou seja, a acusação e a defesa devem receber um tratamento equânime na atuação dos seus interesses. Isso diz respeito não apenas às condições iguais de influência, mas também à igualdade de direitos e deveres, o que inclui a possibilidade de coletar fontes de prova.

Nesse sentido, a investigação defensiva ainda pode ser vista como um corolário da ampla defesa e de uma defesa técnica penal efetiva, posto que o imputado tem o direito de utilizar todos os meios necessários para a sua defesa, inclusive provando.

Desse direito, bem como do contraditório, deriva o direito à prova, isto é, o direito subjetivo das partes de demonstrar a veracidade das teses levantadas por meio de provas. Tal direito se estende e cria, como corolário, o direito à investigação, que corresponde à possibilidade de “pesquisar as fontes de prova, de investigar o material que poderá subsidiar as alegações das partes durante toda persecução penal”<sup>14</sup> por todas as partes ou potenciais partes e a qualquer momento.

Além disso, alguns tratados de que o Brasil é signatário evidenciam o direito à prova, bem como o direito à investigação pelo acusado, por meio de sua defesa técnica: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, no seu artigo 14, 3, alínea “b” e “e”, e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), no seu artigo 8, 2, alínea “c”. Ademais, o direito comparado também é uma forte inspiração e, nesse sentido, os maiores exemplos citados por todos os doutrinadores são a Itália e os Estados Unidos da América (EUA). Contudo, não se pode esquecer do Chile, da Colômbia e do Uruguai, pois esses países passaram por mudanças referentes ao processo penal relativamente recentes – a partir de 1990 –, saindo de um modelo inquisitorial para o acusatório com tendências marcadamente democráticas, e, conseqüentemente, deram ênfase à participação da defesa em todas as fases da persecução penal.

Com introdução expressa do sistema acusatório pela Lei nº 13.964/2019, ficou ainda mais evidente que a gestão das provas deve ficar a cargo das partes. A defesa como parte, portanto, tem o direito de gerir as provas a seu favor.

Em que pese, todo esse aparato legislativo viabilizador da prática investigativa pela defesa técnica não é autorizado na rotina da defesa. Diz-se isso porque o advogado ou o defensor, ao praticar condutas como ouvir testemunhas, corre o risco de ser advertido sob a justificativa de estar obstruindo a justiça.

Portanto, é necessária a regulamentação expressa sobre o tema para: a) a defesa ter um mínimo de credibilidade externa; b) que o direito de produzir prova seja efetivo; c) que

<sup>13</sup> DIAS, A. S.; PARREIRAS, N. P. M. **A investigação defensiva sob a perspectiva da processualidade democrática**, 2019.

<sup>14</sup> FRAÇÃO, A. P. **Direito à investigação**: aspectos teóricos e conseqüências práticas de seu reconhecimento no processo penal brasileiro, 2012, p. 183.

seja estabelecido qual o valor probatório as informações colhidas pela defesa terão no processo e, mais que isso, que seja efetivado o direito de ter as provas colhidas analisadas, valoradas e utilizadas para formar a convicção do juiz. Em síntese, o que se espera com uma regulamentação é conferir maior segurança para o profissional e estimular a atividade investigativa pela defesa.<sup>15</sup>

## 2. A DEFENSORIA E A INVESTIGAÇÃO DEFENSIVA

Para além das normas legitimadoras da investigação defensiva já expressas, é correto dizer que os próprios objetivos, funções, garantias e prerrogativas da Defensoria Pública legitimam os atos investigativos conduzidos pela defesa. Mais que isso, reforçam a ideia de que a investigação defensiva é um instrumento necessário para o exercício de uma defesa penal efetiva e é dever da instituição dar a máxima efetividade a esse direito.

O artigo 3º-A da LC nº 80/94 dispõe sobre os objetivos da Defensoria Pública. São eles: a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e a efetividade dos direitos humanos; a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Garantir a primazia da dignidade da pessoa humana e a prevalência e a efetividade dos direitos humanos, por exemplo, impõem às defensorias uma responsabilidade em relação à população carcerária brasileira. Considerando a situação desumana dos presídios brasileiros<sup>16</sup> e o perfil dos detentos – a maioria é de baixa renda<sup>17</sup> –, fica evidente que uma ação proativa da instituição pode contribuir para a diminuição do encarceramento em massa. Além disso, obriga que os defensores estejam sempre atentos para a condução de uma persecução penal digna, sem abusos e ilegalidades.

Sobre a garantia do direito à ampla defesa e ao contraditório, Diogo Esteves e Franklyn Roger Silva afirmam que a atuação da defensoria representa um elemento equilibrador do status social no processo, garantindo que os hipossuficientes possam influir igualmente na decisão judicial.<sup>18</sup> Tal influência pode ser consubstanciada por meio da produção de provas úteis aos interesses da defesa.

À Defensoria Pública são incumbidas muitas funções. Dentre elas, no que toca ao processo penal, é pertinente o inciso V do artigo 4º da LC nº 80/94, que preconiza que o defensor precisa utilizar todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa dos interesses do assistido em respeito à ampla defesa e ao contraditório. O inciso anterior, IV, ainda reforça a ideia da assistência interdisciplinar por equipe técnica especializada. Seguindo o mesmo raciocínio, o inciso X dispõe que é função da defensoria promover a

<sup>15</sup> SILVA, F. R. A. *Investigação...*, *Op. Cit.*, 2020.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347**, 2015.

<sup>17</sup> BARBIÉRI, L. F.; PALMA, G. **Déficit no sistema prisional brasileiro cresce apesar de criação de vagas, diz Infopen**, 2020.

<sup>18</sup> ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios institucionais da defensoria pública**, 2018.

mais ampla defesa dos direitos fundamentais, sendo admissíveis todas as espécies de ações que propiciam a sua adequada e efetiva tutela.

O inciso XIV dispõe sobre a função de acompanhar o inquérito policial. Ressalta-se que apenas acompanhar não configura a prática da investigação defensiva; esta só acontece quando o defensor se torna o protagonista da investigação. Assim, por mais que o legislador fale apenas do inquérito policial, uma interpretação ampla leva à conclusão de que a defensoria deve acompanhar a investigação preliminar presidida por qualquer autoridade em uma posição para além da passiva.<sup>19</sup> É também função da defensoria atuar nos estabelecimentos policiais e penitenciários, a fim de garantir a efetividade dos direitos fundamentais – inciso XVII. Pressupõe-se com atuação uma postura ativa da Defensoria Pública em tais locais, pois atos investigativos na fase de execução, por exemplo, para instruir um processo administrativo disciplinar são imprescindíveis para o cumprimento de pena digna.

Ainda com a finalidade de possibilitar os defensores a executarem adequadamente as funções institucionais<sup>20</sup>, a lei confere algumas prerrogativas que, de certa forma, facilitam a investigação pela defesa.

A intimação pessoal mediante a entrega dos autos, somada ao prazo em dobro, é uma forte aliada da defensoria. Isso porque uma das maiores reclamações da defesa técnica para praticar atos investigativos é o prazo curto entre os atos. Ressalta-se que, diante do volume de trabalho, nem sempre o prazo mais estendido significa o tempo necessário para empreender atos investigativos, mas não deixa de ser um ponto muito positivo.

A prerrogativa da comunicação com os seus assistidos e do livre ingresso em estabelecimentos policiais, prisionais e de internação coletiva, independentemente de prévio agendamento, favorecem a aproximação com o assistido, o que é imprescindível para entender melhor os fatos, traçar a melhor estratégia e colher os elementos probatórios.

A prescindibilidade de agendamento propicia ao defensor maior liberdade e conveniência para ir ao presídio. Ainda, tal prerrogativa garante que as provas sejam verificadas e coletadas no seu real estado em caso de denúncias de tortura, maus tratos e outras infringências de direitos ou para instruir o procedimento de falta grave.<sup>21</sup>

O poder de requisição talvez seja a prerrogativa mais benéfica para o exercício da investigação defensiva, ainda que direcionada apenas às autoridades públicas. A LC nº 80/94 dispõe que os defensores públicos podem requisitar da autoridade pública e dos seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições. Importante frisar que a requisição é dotada de imperatividade, autoexecutoriedade e presunção de legitimidade.<sup>22</sup> Aos membros da Defensoria Pública também são concedidas algumas

---

<sup>19</sup> PAIVA, C. C., *Op. Cit.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

garantias, dentre elas a independência funcional no desempenho de suas atribuições, ou seja, eles podem atuar livremente no exercício de suas atividades. Assim, a lei, a consciência do defensor e os interesses do assistido guiam a atuação do defensor na construção das teses defensivas e na sua instrumentalização.<sup>23</sup> Tal garantia tem várias implicações, mas neste artigo apenas duas nos interessam: o fato de os membros poderem escolher as suas estratégias de defesa e o de que a defesa técnica não tem vinculação com a defesa pessoal. Ambas as coisas não significam que o defensor pode agir de forma prejudicial ao assistido, mas sim que pode, com base nos elementos que tiver em mãos, perseguir a tese com mais chances de sucesso e não necessariamente a absolvição. Pedidos de absolvição, assim como a interposição de recursos em massa, vão contra a defesa penal efetiva, pois não levam em conta todos os elementos que circundam o caso, que são diferentes em cada demanda.

A defesa técnica é um direito fundamental e, portanto, cabe ao Estado arcar com os custos quando se trata de um indivíduo hipossuficiente e zelar pela efetividade da defesa, tendo em vista que a LC nº 80/94 é clara ao estabelecer que é direito do assistido a qualidade e a eficiência do atendimento.

A fim de que o direito à ampla defesa seja realmente garantido, o defensor deve se empenhar, assumindo necessariamente uma postura de saída, de antecipação, de ida ao encontro das provas em vez de espera do “ataque”. Logo, defender não significa sempre obter êxito, pois o processo depende de inúmeros fatores, mas sim fazer o máximo para que isso aconteça utilizando todos os meios adequados e disponíveis.

## 2.1 Obstáculos

Em que pese a legislação direcionada à defensoria seja favorável ao exercício da investigação defensiva, não se pode ser ingênuo: há muitos obstáculos que impedem o seu desenvolvimento, sendo o baixo orçamento direcionado às defensorias, que, consequentemente, reflete-se na estrutura física precária e no déficit de pessoal, um deles.

Infelizmente, não há dados oficiais recentes sobre a situação da Defensoria, uma vez que a última análise foi feita em 2014. Os dados dessa análise foram obtidos pelo Ministério da Justiça e apresentados por meio do *IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*.<sup>24</sup> Ainda que a situação tenha mudado, em certa medida, do ponto de vista geral, as reclamações continuam as mesmas e, por isso, serão utilizados alguns números para exemplificar a realidade financeira e estrutural da Defensoria Pública.

No tocante ao orçamento da DPE, é preciso levar em conta que a instituição tem autonomia financeira e orçamentos diferentes em cada estado. Os dados do Ministério da Justiça mostraram algumas disparidades e concluíram que, enquanto São Paulo teve um orçamento de R\$ 683.737.314,00, o Acre tinha disponível R\$ 2.565.000,00.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A., *Op. Cit.*, 2018.

<sup>24</sup> GONÇALVES, G. V. O.; BRITO, L. C. S.; FILGUEIRA, Y. von G. **IV diagnóstico da defensoria pública no Brasil**, 2015.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Na avaliação dos defensores sobre a estrutura material das DPE, mais de 40% dos entrevistados disseram que os materiais essenciais para o desempenho das suas funções, como internet, telefone, infraestrutura física etc., eram regulares, ruins ou inexistentes.<sup>26</sup> No tocante às DPU, a resposta também foi parecida – a estrutura física foi criticada por 56,9% dos defensores.<sup>27</sup>

A título de comparação, é importante visualizar a relação entre o órgão defensor e o acusador. Para se ter um referencial, utilizar-se-á a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais em relação ao MP do mesmo estado. Assim, enquanto a DPE-MG teve, em 2020, um crédito autorizado pela Lei Orçamentária Anual, Lei nº 23.579/20, de R\$ 551.543.898,00, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) detinha R\$ 2.612.179.864,00, incluindo valores advindos de dois fundos especiais. Há, assim, uma disparidade muito grande com um órgão do sistema de justiça com que a defensoria precisa ter paridade de condições.

Quanto à remuneração dos defensores, salienta-se que em cada estado o salário base é distinto; enquanto em alguns estados, como Minas Gerais, um defensor público de classe intermediária tem como subsídio R\$ 25.387,63 – segundo dados de abril de 2020<sup>28</sup> –, no estado do Espírito Santo um defensor público titular nível dois recebe, como salário base, R\$ 10.707,16 – segundo dados de março de 2020<sup>29</sup> –, salários consideravelmente bons.

Por um lado, o fato de os defensores receberem mal desestimula o exercício de uma defesa proativa que não pode se resumir a simples elaboração de petições fundamentadas apenas em teses jurídicas.<sup>30</sup> Por outro, em certos casos, o valor alto dos subsídios que independe do sucesso dos processos pode fazer com que o servidor se acomode.

O diagnóstico desenvolvido pelo Ministério da Justiça identificou, ainda, que 70,8% das defensorias não tinham convênios ou acordos com profissionais externos.<sup>31</sup> No caso da DPU, sequer havia orçamento para custear os convênios para a prestação de atividade-fim, como perícias, laudos, pareceres etc. Os maiores gastos das instituições eram com o pagamento dos defensores, servidores e estagiários.

Por exemplo, até o mês de julho de 2020, a DPE-MG gastou R\$ 87.949,63 com a capacitação de membros, servidores e cidadãos e não teve nenhuma despesa com construção, reforma ou expansão da DP. Entretanto, desembolsou R\$ 192.941.021,85 para remunerar o pessoal ativo.<sup>32</sup> O MPMG, por outro lado, investiu, no mesmo período,

---

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS. **Transparência:** despesas realizadas por natureza. Dezembro, 2021.

<sup>29</sup> Dado coletado do Portal da Transparência da Defensoria Pública do Espírito Santo. Disponível em: <<http://defensoriapublica-es.portaltp.com.br/consultas/pessoal/servidores.aspx>>. Acesso em: 1 set. 2020.

<sup>30</sup> **OS pleitos dos defensores públicos:** valorização da carreira, 2017.

<sup>31</sup> GONÇALVES, G. V. O.; BRITO, L. C. S.; FILGUEIRA, Y. von G., *Op. Cit.*

<sup>32</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS, *Op. Cit.*

R\$ 1.112.982.121,01<sup>33</sup> em serviços de tecnologia da informação e comunicação, obras, instalações, equipamentos e material permanente, bem como destinou parte dessa quantia para custear as despesas com pessoal – R\$ 120.209.884,35.<sup>34</sup>

Com relação ao pessoal, hoje, ainda que a defensoria esteja presente em todos os estados, há um déficit de defensores muito grande. No início de 2021 havia cerca de 6.144 defensores em todo Brasil<sup>35</sup>; no entanto, para garantir que todos tivessem acesso à justiça, seria necessário, no mínimo, mais cinco mil defensores, visto que o correto é um defensor para cada 15 mil pessoas.<sup>36</sup>

Embora a defensoria esteja presente em todas as regiões de Minas Gerais, apenas 110 de 296 municípios contam com assistência jurídica gratuita prestada pela instituição.<sup>37</sup> A situação da DPU é ainda mais grave, uma vez que, das 279 seções e subseções judiciárias da Justiça Federal, a instituição se encontra apenas em 81. Ademais, estudos apontam que a instituição está somente em 33% dos municípios brasileiros e só consegue cobrir 44% da população-alvo, isto é, que tem as características necessárias para ser assistida.<sup>38</sup>

Ainda, em 2018, apenas 18%<sup>39</sup> das pessoas eram atendidas pelos serviços da defensoria em Minas Gerais, que está presente somente em cinco municípios. A situação ainda correu o risco de piorar em 2019, pois, quando o governo anunciou a devolução de 63% dos servidores cedidos, 43 unidades foram fechadas; apenas a capital manteve as suas portas abertas. A situação, freada pela Medida Provisória nº 888/2019<sup>40</sup>, poderia prejudicar o acesso da população à justiça, pois dados publicados pela própria DPU em 2018 estimavam que havia um déficit de 78% de defensores no estado.<sup>41</sup> A falta de pessoal, tanto nas DPE quanto nas DPU podem ser observadas nas pilhas de processos acumulados e nos defensores sobrecarregados, sem tempo e vontade de acumular mais uma atribuição.

Um dado interessante do diagnóstico realizado pelo Ministério da Justiça diz respeito à capacitação dos profissionais. Dos defensores das DPE, 42,2% afirmaram que nunca tinham participado de capacitação ofertada ou custeada pela instituição. Os defensores federais – 30,9% – afirmaram a mesma coisa.<sup>42</sup>

---

<sup>33</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Execução orçamentária e financeira:** detalhamento das despesas, 2022.

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> MIGALHAS. **12 estados reduziram o número de defensores públicos em 2020**, 2021.

<sup>36</sup> FRANCO, N. **Brasil tem déficit de 6 mil defensoras e defensores públicos estaduais**, 2018.

<sup>37</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Lista de comarcas do Estado de Minas Gerais**, 2010.

<sup>38</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil: um panorama da atuação da defensoria pública da união**, 2018.

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> SENADO NOTÍCIAS. **Senado aprova MP que mantém servidores na Defensoria Pública da União**, 2019.

<sup>41</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, *Op. Cit.*

<sup>42</sup> GONÇALVES, G. V. O.; BRITO, L. C. S.; FILGUEIRA, Y. von G., *Op. Cit.*

Há também obstáculos relacionados ao próprio cotidiano da instituição. O princípio da impessoalidade impõe que o assistido não pode escolher o defensor e vice-versa. De certa forma, essa condição distancia a defesa e o assistido, e a proximidade é primordial para uma defesa técnica de qualidade. Também não é permitido o defensor escolher em qual área ele irá atuar e, assim, como nem sempre o direito penal e as questões atinentes à seara criminal são do interesse do defensor, ele não coloca em prática os institutos próprios da área.

A ausência de contato entre a defesa técnica e o assistido é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento da investigação defensiva. Normalmente, o defensor não atua desde a prisão em flagrante ou desde a investigação. Mas existem situações em que os autos são remetidos à instituição por força de lei e, nesse caso, o defensor não tem e provavelmente não terá contato com o imputado. Dessa forma, ele precisa lidar apenas com as informações constantes nos autos. Com a deflagração da pandemia da covid-19 em 2020 e a consequente restrição de locomoção, a realização de audiências por videoconferência diminuiu ainda mais o contato efetivo entre o assistido e a defesa.

O terceiro obstáculo se refere à grande quantidade de processos, visto que, em razão de muitos conterem fatos aparentemente parecidos, o defensor, até mesmo inconscientemente, é levado a criar estratégias para agilizar o andamento, a partir de defesas automáticas. Contudo, ainda que os casos pareçam iguais, sempre há um diferencial que precisa ser explorado. O serviço automatizado compromete a defesa penal efetiva, bem como pode fazer com que o defensor, a longo prazo, perca a motivação e o amor pelo trabalho, influenciando o seu desempenho e ânimo para sair do seu gabinete e ir atrás de provas.

## 2.2 Como desenvolver a investigação na Defensoria Pública

Tendo em mente que é um dever da defensoria assegurar que a assistência jurídica seja gratuita, integral, efetiva e de qualidade e que a investigação defensiva decorra desse direito do assistido, considerando o seu potencial qualificador de decisões em benefício do assistido, que é uma prática legitimada pela legislação constitucional e infraconstitucional, importa, então, responder à questão: como empreender atos investigativos considerando os obstáculos específicos enfrentados pela instituição?

A criação de uma equipe multidisciplinar e o planejamento prévio dos atos que serão realizados de maneira concatenada constituem um passo essencial para tal empreendimento. Antes disso, contudo, o defensor precisa buscar meios de sanar o problema da ausência de contato com o assistido, indo até o presídio, por exemplo. Caso não seja possível, a equipe terá que lidar com as informações já constantes nos autos.

Considerando as deficiências da defensoria, os atos investigativos podem ser realizados de forma isolada, por meio da expedição de ofícios para requerer documentos, objetos, certidões e filmagens e da realização de inspeções, da produção de perícia, da fotografia do local etc.<sup>43</sup> A Lei de Registros Públicos – Lei nº 6.015/73 – e a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/11 – também são aliadas da defesa no tocante ao levantamento de documentos.

<sup>43</sup> CAPONI, G. P. **Justiça cega, faca amolada**: a defensoria pública como protagonista na investigação criminal defensiva, 2019.

As tecnologias ligadas à internet são essenciais desenvolvimento da investigação pela defesa, durante a pandemia causada pelo coronavírus, com deslocamento restrito, alguns núcleos da defensoria se apropriaram de recursos tecnológicos. O Espírito Santo, por exemplo, está facilitando o acesso aos serviços da sua instituição de forma remota, por intermédio do WhatsApp.<sup>44</sup> Ainda, tais tecnologias permitem a defesa empreender buscas em bancos de dados públicos virtuais, redes sociais e sites, bem como utilizar ferramentas do Google para encontrar pessoas e identificar locais, por exemplo, e levantar dados de notícias em portais jornalísticos ou blogs. Mas é preciso tomar cuidado com as fontes, pois, já que podem conter informações falsas, precisam ser validadas.

Quanto ao tratamento de dados pela defensoria, as regras da Lei nº 13.709/18 devem ser respeitadas nesse processo. Assim, sempre que coletar dados pessoais, a instituição deve buscar o consentimento do titular.<sup>45</sup> Além disso, os dados devem ser usados para fins legítimos.

Talvez a questão mais complicada na investigação seja a oitiva de testemunhas, devido à falta de coercitividade direta e à visão negativa que os operadores do direito têm de tal prática. Todavia, no procedimento da oitiva de alguma testemunha, deve-se primar pela formalização e pelo registro de todos os atos e a defesa precisa atuar de forma lógica, cronológica e padronizada. Mas o ponto chave, na verdade, é que a defesa procure, principalmente, provas técnicas, evitando ficar refém de provas que dependem da memória.

A defesa pode lançar mão também de depoimentos técnicos, isto é, levar às audiências especialistas, como psicólogos, para falar sobre algo de sua expertise, já que, em tese, os núcleos da defensoria deveriam contar com atendimento interdisciplinar.

Considerando a prerrogativa de requisição conferida à Defensoria Pública, é possível, por exemplo, requisitar laudos do Instituto Médico Legal (IML), lista de presença em locais para confirmar álibi ou, ainda, o prontuário da vítima no hospital. São várias as iniciativas, mas elas dependem da criatividade e da proatividade de quem for realizar a investigação.

A prova de que é possível desenvolver uma investigação defensiva é que há notícias na internet sobre defensores que empregaram a prática e obtiveram sucesso. Por exemplo, o defensor público Aluísio Iunes Monti Ruggeri Ré, de São Paulo, por meio de imagens de vídeo, conseguiu que o assistido não fosse impronunciado.<sup>46</sup>

No Ceará, o defensor Emerson Castelo Branco atuou em casos como o do motorista de aplicativo Rubem, que foi inocentado após a defesa utilizar *prints* do aplicativo e depoimentos de testemunhas.<sup>47</sup> Emerson também atuou em parceria com o *Innocence Project*

---

<sup>44</sup> ES: DEFENSORIA 4.0 registra mais de 8.400 atendimentos em maio, 2020.

<sup>45</sup> SILVA, F. R. A. **A LGPD e o tratamento de dados dos assistidos pela defensoria pública**, 2020.

<sup>46</sup> SP: INVESTIGAÇÃO defensiva promovida pela defensoria leva a absolvição de homem preso e acusado por homicídio, 2020.

<sup>47</sup> **MOTORISTA de aplicativo é inocentado após atuação da defensoria pública**, 2019.

no caso do Sr. Antonio Cláudio, em que foi crucial a junção de um vídeo do local do suposto crime e um laudo sobre o suposto veículo utilizado nos crimes.<sup>48</sup>

Outra parceria fantástica entre o projeto e a defensoria foi no caso de Heberon Lima de Oliveira, que, depois de três anos preso, foi inocentado após a visita de uma defensora à unidade prisional.<sup>49</sup> Em um caso recente de revisão criminal – 2020 –, no Estado do Paraná, por intermédio da DPE, o condenado também foi inocentado após a Defensoria Pública assumir a defesa e requerer a análise do sêmen colhido à época dos fatos, em exame feito na vítima. Após o exame genético, constatou-se que não havia correspondência entre o sêmen do acusado e o colhido, constituindo-se, assim, de uma prova nova apta a instruir a revisão criminal.<sup>50</sup>

### 2.3 Mudanças necessárias

Entra-se, então, em um conflito: a falta de infraestrutura, de pessoal e de recursos financeiros obstaculizam o desenvolvimento de atos investigatórios. Contudo, paralelamente, tem-se uma legislação que legitima e impõe ao defensor uma atuação mais proativa e com maior empenho pessoal.

É preciso, primeiramente, que os sujeitos que atuam na instituição tenham conhecimento dessa ferramenta e o desejo de praticá-la, o que só ocorrerá se houver uma mudança de hábitos. Nesse processo, algumas características precisam ser desenvolvidas, tais como a proatividade e a criatividade. Os servidores precisam realizar o seu trabalho sempre atentos às inovações. O conhecimento sobre como utilizar as tecnologias e ferramentas digitais para aumentar a velocidade da resolução dos problemas e diminuir os custos, como também para manter a conexão entre as defensorias e outros profissionais, assistidos, sociedade, órgãos locais e o Estado é primordial. Há necessidade, ainda, de os defensores desenvolverem habilidades ligadas à interação com o outro e capacidades emocionais e sociais.

Além disso, é imprescindível que a própria instituição se fortaleça. O déficit de defensores nos estados precisa diminuir, principalmente no interior, onde a defensoria, especificamente a DPU, não está presente em cem por cento das comarcas. São também necessários maiores investimentos em equipamentos tecnológicos.<sup>51</sup> Nesse sentido, o ex-Defensor Público Federal Caio Paiva escreve, de forma acertada, que a defensoria deve se articular com os poderes legislativo e executivo para incrementar e aparelhar a sua estrutura, a fim de atuar de forma proativa, bem como precisa promover uma articulação interna para distribuir cargos e recursos pensando na atuação investigativa.<sup>52</sup> Aprofundar-se no tema também é essencial. Para tanto, os cursos de formação devem dar maior ênfase à temática. Pode-se pensar também na criação de convênios entre a defensoria e entidades privadas ou

---

<sup>48</sup> **CASOS:** Antonio Claudio Barbosa, Atercino Ferreira, Steven Avery, James Bain, Rudolph Arledge, San Antonio four, Michael Hanline, irmãos Naves, Heberon Lima de Oliveira, 2020; **EPISÓDIO 20:** a prova e o IDDD, 2020.

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> ANGELO, T. **Homem condenado por estupro e roubo é inocentado após análise de material genético**, 2020.

<sup>51</sup> BINDER, A.; CAPE, E.; NAMORADZE, Z. **Defesa criminal efetiva na América Latina**, 2016.

<sup>52</sup> PAIVA, C. C., *Op. Cit.*

públicas, como universidades que desenvolvem algum tipo de serviço interessante para a investigação, com a finalidade de prestar apoio técnico. É preciso também criar uma rede entre os núcleos da defensoria, visando diminuir os custos, para o compartilhamento de dados, produtos e serviços, e uma rede que abarca projetos da sociedade civil organizada, visando o fortalecimento mútuo em prol da comunidade.

A promoção de concursos públicos direcionados para os cargos de investigadores, peritos, designers etc. poderá ser pensada a longo prazo, assim como tudo que envolva a modificação da legislação ou a criação de novas normas.

Já a regulação expressiva da investigação defensiva é algo a se pensar em curtíssimo prazo. Contudo, considerando o processo legislativo brasileiro e o estado da arte da temática, ela deverá ser considerada uma mudança a longo prazo. Até essa regulação, atos internos podem ser publicados de maneira semelhante à do Provimento nº 188 da OAB. Franklyn Roger trouxe em seu livro inúmeras propostas, já com os modelos redigidos, como a criação da Coordenação de Investigação Defensiva.<sup>53</sup> O delegado de polícia Leonardo Marcondes Machado também elenca algumas propostas para reduzir as desigualdades na fase de investigação preliminar, todas relacionadas à elaboração de leis: primeiro, deve ser feita a equiparação normativa entre as prerrogativas solicitantes do MP e da defesa no inquérito policial; segundo, a regulamentação da investigação defensiva; terceiro, a igualdade de dotação orçamentária entre o MP e a defensoria para a atuação desta nas investigações preliminares.<sup>54</sup>

Dayan Albuquerque, defensor público em Rondônia e ex-delegado da Polícia Civil do estado, em live no Instagram da Defensoria Mineira (@defensoriamineira), propôs a criação de cargos de assessoramento para assuntos de investigação ou a contratação de empresas para esse serviço. Outra iniciativa sugerida foi a elaboração de um termo de cooperação com os institutos de criminalística. A dinâmica seria comprar equipamentos com o dinheiro advindo do fundo decorrente de honorários para, em seguida, doar para o instituto. Em contrapartida, seria fornecido o serviço. Além disso, Albuquerque afirmou que os defensores devem ter conhecimentos para além das normas, tais como a cadeia de custódia, balística e lesões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a investigação defensiva ganhou fôlego a partir de 2018 devido à publicação do Provimento nº 188 da OAB. Embora esteja claro, tendo em vista a Constituição de 1988, que a defesa pode empreender atos investigativos para exercer o seu direito constitucional à ampla defesa, foi apenas depois de 2018 que a advocacia privada ganhou um amparo ético para o desenvolvimento de suas atividades investigativas em prol do seu constituinte.

---

<sup>53</sup> SILVA, F. R. A. *Op. Cit.*

<sup>54</sup> MACHADO, L. M. *Op. Cit.*

A Defensoria Pública não é abarcada pelas normas administrativas da OAB; contudo, o debate sobre a investigação desenvolvida pela defesa não pode ser afeito apenas à advocacia privada. Pelo contrário, a própria legislação atinente à defensoria, principalmente a LC nº 80/94, garante como direito do assistido um atendimento eficiente e de qualidade, deixando evidente que a defesa técnica efetiva e proativa é o fundamento basilar da atuação do defensor público. Ademais, o mesmo diploma preconiza várias funções – como promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados – que legitimam a atuação investigativa direta pela defesa técnica.

Dito isso, considera-se que há inúmeras vantagens na investigação defensiva, visto que ela qualifica o acervo probatório e, conseqüentemente, a decisão. Não obstante, não se está ignorando a infraestrutura precária da defensoria, bem como a escassez dos seus recursos e a desvalorização dos seus trabalhos. É possível desenvolver atos investigativos isolados de baixo custo, mas é necessário o desenvolvimento de alternativas criativas que integrem a tecnologia às habilidades socioemocionais dos defensores. Tal conclusão foi possível a partir de vários casos, encontrados na internet, em que defensores obtiveram sucesso em suas demandas por terem buscado elementos probatórios durante a persecução penal.

Portanto, sem desconsiderar o fato de que muitas mudanças – várias delas urgentes – devem ocorrer nos núcleos da Defensoria Pública para que esta chegue ao cenário ideal de atuação, o que se quis mostrar com este artigo é que tal constatação precisa ser o ponto de partida, não o ponto de chegada. A defensoria ainda tem um longo caminho para percorrer, mas a mudança já está em curso e a cada dia ela avança mais. O importante é não parar.

## REFERÊNCIAS

ANGELO, T. Homem condenado por estupro e roubo é inocentado após análise de material genético. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-30/homem-condenado-estupro-absolvido-exame-genetico>>. Acesso em: 2 set. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; INSTITUTO DE PAGAMENTOS ESPECIAIS DE SÃO PAULO. **Estudo da imagem do judiciário brasileiro**. São Paulo: AMB, 2019. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/12/ESTUDO-DA-IMAGEM-DO-JUDICIA%cc%81RIO-BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BALDAN, É. L.; AZEVEDO, A. B. A preservação do devido processo legal pela investigação defensiva (ou do direito de defender-se provando). **Jus.com.br.**, [S. L.], abr. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8220/a-preservacao-do-devido-processo-legal-pela-investigacao-defensiva>>. Acesso em: 2 set. 2020.

BALDAN, É. L. Investigação defensiva: o direito de defender-se provando. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 64, p. 253-273, jan./fev. 2007.

BARBIÉRI, L. F; PALMA, G. Déficit no sistema prisional brasileiro cresce apesar de criação de vagas, diz Infopen. **G1**, Brasília, DF, 14 fev. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/14/deficit-no-sistema-prisional-brasileiro-cresce-apesar-de-criacao-de-vagas-diz-infopen.ghtml>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BINDER, A.; CAPE, E.; NAMORADZE; Z. **Defesa criminal efetiva na América Latina**. São Paulo: Open Society Foundations, 2016.

BRASIL. Provimento nº 188, de 11 de dezembro de 2018. Regulamenta o exercício da prerrogativa profissional do advogado de realização de diligências investigatórias para instrução em procedimentos administrativos e judiciais. **Diário Eletrônico Ordem dos Advogados do Brasil**, Conselho Federal, Brasília, DF, 31 dez. 2018. Ano 1, n. 1, p. 4. Disponível em: <<https://deoab.oab.org.br/pages/materia/19>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5282, de 2019**. Altera o art. 156 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) para estabelecer a obrigatoriedade de o Ministério Público buscar a verdade dos fatos também a favor do indiciado ou acusado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139043>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 2**. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Alegada ausência de implantação efetiva da defensoria pública da união. Inexistência de comprovação da omissão legislativa e administrativa. Criação de novos cargos e prerrogativas. ação direta de inconstitucionalidade por omissão conhecida e julgado improcedente o pedido.. Relator: Min. Luiz Fux, 15 de abril de 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752545388>>. Acesso em: 7 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347**. CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão.. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 7 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 7612**. Agravo Regimental na Petição. Inquérito policial. Participação da defesa do investigado na produção de prova testemunhal. Lei 13.245/2016. Mitigação do caráter inquisitório. Não ocorrência. Intimação para apresentação prévia de quesitos. Impossibilidade. insurgência desprovida.. Relator: Min. Edson Fachin, 12 de março de 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752042346>>. Acesso em: 7 jan. 2022.

CAPONI, G. P. Justiça cega, faca amolada: a defensoria pública como protagonista na investigação criminal defensiva. *In*: Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas, 14., 2019, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANADEP, 2019. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/42524/A\\_Defensoria\\_P\\_blica\\_como\\_protagonista\\_na\\_investiga\\_o\\_criminal\\_defensiva\\_\(PA\).pdf](https://www.anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/42524/A_Defensoria_P_blica_como_protagonista_na_investiga_o_criminal_defensiva_(PA).pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2022.

CASOS: Antonio Claudio Barbosa, Atercino Ferreira, Steven Avery, James Bain, Rudolph Arledge, San Antonio four, Michael Hanline, irmãos Naves, Heberson Lima de Oliveira. **Innocence Project Brasil**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.innocencebrasil.org/casos>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil**: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União. 3. ed. Brasília, DF: DPU, 2018. Disponível em: <[https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama\\_Atuacao\\_mapa\\_DPU.pdf](https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama_Atuacao_mapa_DPU.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS. Transparência: despesas realizadas por natureza. Dezembro 2020. **Defensoria Pública de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://defensoria.mg.def.br/transparencias/execucao-orcamentaria/>>. Acesso em: 1 set. 2020.

DIAS, A. S.; PARREIRAS, N. P. M. A investigação defensiva sob a perspectiva da processualidade democrática. *In*: DINALI, D.J. **Direito, democracia e poder**. Divinópolis: Motres, 2019. p. 13-36.

EPISÓDIO 20: a prova e o IDDD. Entrevistadora: Janaína Matida. Entrevistados: Hugo Leonardo e Marina Dias. [S. l.]: Editora EMais, 15 jun. 2020. **Podcast**. Disponível em: < <https://open.spotify.com/episode/4rcyil1yb3FgkXXmkFJhde?si=tM6LMzKCTfGiNiOp8mojMw>>. Acesso em: 1 set. 2020.

ES: DEFENSORIA 4.0 registra mais de 8.400 atendimentos em maio. **Anadep – Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos**, Brasília, DF, 3 jun. 2020. Disponível em: <<https://anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=44529>>. Acesso em: 1 set. 2020.

ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios institucionais da defensoria pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FRAÇÃO, A. P. **Direito à investigação**: aspectos teóricos e consequências práticas de seu reconhecimento no processo penal brasileiro. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FRANCO, N. Brasil tem déficit de 6 mil defensoras e defensores públicos estaduais. **Defensoria Pública do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 13 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.defensoria.ms.gov.br/imprensa/noticias/919-brasil-tem-deficit-de-6-mil-defensoras-e-defensores-publicos-estaduais>>. Acesso em: 1 set. 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed, São Paulo: Atlas. 2008.

GONÇALVES, G. V. O.; BRITO, L. C. S.; FILGUEIRA, Y. von G. **IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/iv-diagnostico-defensoria-publica-brasil.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2020.

HOFFMANN, H. Investigação exclusivamente criminal é atribuição da polícia judiciária. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018->

nov-27/academia-policial-investigacao-exclusivamente-criminal-atribuicao-policial-judiciaria>. Acesso em 29 ago. 2020.

LOPES JR., A. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MACHADO, A. A. M. **Investigação criminal defensiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, L. M. Delação premiada e investigação defensiva: levando o devido processo legal a sério. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 13 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-13/academia-policial-delacao-investigacao-defensiva-levando-processo-legal-serio>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

MACHADO, L. M. Não existe ampla defesa no processo penal sem paridade de armas na investigação. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-02/academia-policial-nao-existe-ampla-defesa-paridade-armas-investigacao>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

MALAN, D. R. Investigação defensiva no processo penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 20, n. 96, p. 279-309, mai./jun. 2012.

MIGALHAS. 12 estados reduziram o número de defensores públicos em 2020. **Migalhas**, [S. l.], 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/338918/12-estados-reduziram-o-numero-de-defensores-publicos-em-2020>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Execução orçamentária e financeira: detalhamento das despesas. **Transparência**, Belo Horizonte, 7 jan. 2022. Disponível em: <[https://transparencia.mpmg.mp.br/db/execucao\\_orcamentaria\\_e\\_financeira/detalhamento\\_das\\_despesas?year=2020&format=html](https://transparencia.mpmg.mp.br/db/execucao_orcamentaria_e_financeira/detalhamento_das_despesas?year=2020&format=html)>. Acesso em: 1 set. 2020.

MOTORISTA de aplicativo é inocentado após atuação da defensoria pública. **Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará**, Fortaleza, 2 set. 2019. Disponível em: <<http://www.defensoria.ce.def.br/noticia/motorista-de-aplicativo-e-inocentado-apos-atuacao-da-defensoria-publica/>>. Acesso em: 1 set. 2020.

OS PLEITOS dos defensores públicos: valorização da carreira. **APADEP em revista**, n. 42, São Paulo: Letras & Fatos Comunicação. nº 42, p. 4-5, jul. 2017. Disponível em: <[http://www.apadep.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Apadep\\_numero42\\_correta\\_vs2.pdf](http://www.apadep.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Apadep_numero42_correta_vs2.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PAIVA, C. C. **Prática penal para defensoria pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ROSA, A. M. **Guia do processo penal estratégico**: de acordo com a teoria dos jogos e o mcda-c. Florianópolis: Emais, 2021.

SENADO NOTÍCIAS. Senado aprova MP que mantém servidores na Defensoria Pública Da União. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 15 out. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/15/senado-aprova-mp-que-mantem-servidores-na-defensoria-publica-da-uniao>>. Acesso em: 1 set. 2020.

SILVA, F. R. A. **Investigação criminal direta pela defesa**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

SILVA, F. R. A. A LGPD e o tratamento de dados dos assistidos pela Defensoria Pública. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/tribuna-defensoria-lgpd-tratamento-dados-assistidos-defensoria>>. Acesso em: 1 set. 2020.

SOUZA, J. B. Poderes da defesa na investigação e investigação pela defesa. **Migalhas**, [S. l.], 3 dez. 2004. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/8498/poderes-da-defesa-na-investigacao-e-investigacao-pela-defesa>>. Acesso em: 2 set. 2020.

SP: INVESTIGAÇÃO defensiva promovida pela defensoria leva a absolvição de homem preso e acusado por homicídio. **Anadep – Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos**, Brasília, DF, 27 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=43203>>. Acesso em: 1 set. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Lista de comarcas do Estado de Minas Gerais**. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 dez. 2010. Disponível em: <<https://www8.tjmg.jus.br/juridico/comarcas.html>>. Acesso em: 2 set. 2020.



# AUSÊNCIA DE LIMITE DE PRAZO PARA PRISÃO PREVENTIVA E PROPOSTA DE CONTROLE EM FACE DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA: INEQUIVALÊNCIA ENTRE PRISÃO PENA E PRISÃO PROCESSUAL

*ABSENCE OF TIME LIMIT FOR PREVENTIVE DETENTION AND PROPOSAL FOR CONTROL  
IN LIGHT OF PRESUMPTION OF INNOCENCE: INEQUIVALENCE BETWEEN SANCTION AND  
PROCEDURAL DETENTION*

*Roger Machado*

*Mestre em Ciências Criminais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS).  
Pós-graduado em Direito Penal Econômico pelo IBCCRIM/IDPEE-Coimbra e em Direito Penal  
e Processo Penal pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS. Assessor no Ministério  
Público Federal.  
roger\_rm@outlook.pt*

## RESUMO

A legislação brasileira não prevê um prazo máximo para a prisão preventiva. É comum que os Tribunais exerçam algum tipo de controle por meio de critérios fluidos como proporcionalidade e razoabilidade. A doutrina nacional, por sua vez, apresenta algumas possibilidades de controle a partir da soma de prazos processuais. O problema que se coloca, entretanto, é saber se prisões preventivas por prazo indeterminado são compatíveis com o princípio da presunção de inocência. Assim, apresenta-se uma noção de presunção de inocência, seguida da exposição dos posicionamentos sobre controle de prazos de preventivas para, por fim, sugerir um novo critério de controle baseado nas frações de tempo suficientes para progressão de regime, previstas na Lei de Execução Penal. O trabalho foi desenvolvido essencialmente com pesquisa doutrinária e aportes pontuais de Cortes Internacionais (CORTE IDH, TEDH), recorrendo-se a decisões jurisprudenciais nacionais em alguns casos como forma representativa da compreensão e do comportamento judicial majoritário sobre determinados pontos de exame.

**Palavras-chave:** Presunção de inocência. Prisão preventiva. Limite. Lei de Execução Penal.

## ABSTRACT

Brazilian legislation does not set a maximum term for preventive detention. Courts usually exercise some kind of control via fluid criteria such as proportionality and reasonableness. National legal theory, in turn, presents some possibilities of control based on the sum of procedural deadlines. The emerging issue, however, is whether indefinite preventive detention is compatible with the principle of presumption of innocence. Hence, this paper presents a notion of presumption of innocence, followed by an exposition of the

positions on control of the terms of preventive detention to, finally, suggest a new criterion of control based on sufficient time fractions for regime progression, as provided for in the National Prison Law. The study was developed essentially using legal theory research and occasional contributions from International Courts (IACHR, ECHR), resorting to national case law decisions in some cases as a representative of the majority judicial understanding and behavior on certain points.

**Keywords:** Presumption of innocence. Preventive detention. Limit. Prison Law.

Data de submissão: 20/10/2021

Data de aceitação: 04/12/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA COMO EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL E CONVENCIONAL DE TRATAMENTO COMO INOCENTE. 2. PRISÕES PREVENTIVAS POR PRAZO INDETERMINADO E AS PROPOSTAS DE CONTROLE DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS. 3. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA COMO INEQUIVALÊNCIA ENTRE PRISÃO PENA E PRISÃO CAUTELAR: CRITÉRIOS DA LEP PARA AFERIÇÃO DE EXCESSO DE PRAZO. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

A presunção de inocência é um direito-garantia fundamental estatuído na Constituição, art. 5º, inciso LVII, no art. 8, §2º, da Convenção Americana de Direitos Humanos e no art. 14, §1º, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e que se projeta como uma exigência constitucional e convencional de tratamento como inocente, servindo como orientação axiológico-normativa do processo penal e funcionando concretamente como vedação a quaisquer medidas que se traduzam em antecipação de pena e/ou de pré-juízos incriminatórios.

Nesse contexto, a par da ampla abrangência que tem o princípio em destaque, o tema das prisões preventivas talvez seja um dos pontos de contato mais relevantes no que diz respeito ao tratamento como inocente. Destacamos, em particular, as prisões demasiadamente prolongadas.

A legislação brasileira não prevê um limite máximo de duração da prisão preventiva,<sup>1</sup> ainda que recentemente tenha acolhido uma crítica corrente da doutrina acerca da necessidade de revisão periódica obrigatória sobre a legalidade da prisão, agora prevista no art. 316, parágrafo único, CPP, com redação dada pela Lei n.º 13.964/2019.<sup>2</sup>

A revisão periódica traz em si uma expectativa de possível controle, mesmo que insuficiente, a respeito da legalidade das prisões que se prolongam no tempo. Assim, o exame a cada 90 dias determinado pela lei cria a obrigatoriedade de que uma decisão judicial tenha que aferir a real situação do caso concreto e verificar se permanece algum perigo processual gerado pelo estado de liberdade do suspeito ou do acusado.

No entanto, mesmo a revisão periódica, numa realidade como a brasileira, pode não dar conta de superar o problema das prisões preventivas ilegais. Isso porque, na prática, se constata que as prisões para conveniência da instrução criminal podem se arrastar por anos sob o argumento de que a fase de instrução ainda não está encerrada e de que o réu é uma ameaça para o processo ou, ainda, pela complexidade do caso.

Ademais, quando ocorrem prisões para garantia da ordem pública essa revisão pode ser meramente protocolar, posto que, fundamentada em razões de segurança social e não processual, a manutenção da prisão é facilitada pelo recurso sistemático a expressões genéricas e hiperbólicas sobre o perigo causado pela liberdade do réu à sociedade.

Neste artigo, o problema proposto é se a ausência de prazo máximo para prisão preventiva é compatível com a exigência constitucional e convencional de tratamento como inocente. A hipótese inicial é que há uma efetiva incompatibilidade entre o direito-garantia destacado e as prisões preventivas por prazo indeterminado. Sugere-se como solução viável, ainda que paliativa no contexto atual, a adoção de prazos estabelecidos na Lei de Execução Penal (LEP) para progressão de regime como vetores de controle do tempo máximo de prisão preventiva.

---

<sup>1</sup> O projeto de CPP que tramita no Congresso Nacional desde 2009 traz inovações importantes na matéria, ao estabelecer prazo máximo de 30 dias de duração da preventiva durante o inquérito policial, findo o qual deve ser imediatamente revogada (arts. 14, § único c/c art. 31, §§ 3º e 4º). No art. 559, § 2º, fixa um prazo máximo de 4 anos para a prisão preventiva no curso do processo. Em todo caso, as prisões durante o processo seriam orientadas por prazos específicos de acordo com cada etapa processual (art. 558). Primeiro, os prazos são fixados a partir de momentos em que decretada a medida: Até a sentença condenatória, o prazo máximo, em regra, de 180 dias; após a sentença, até 360 dias. Mas há hipóteses de aumento e de prorrogação: No caso de júri, são 180 dias até a decisão de pronúncia e outros 180 dias até a sentença condenatória. E mais: caso o réu recorra por meio de REsp e RE o prazo de 360 dias será acrescido de outros 180 dias, ou seja, o simples fato de exercer um direito (de recurso), permite que se fique preso por mais tempo. A todos os prazos previstos no art. 558, acrescentam-se mais 60 dias, caso o crime tenha pena máxima igual ou superior a 12 anos. Chama atenção, aliás, que o juiz pode decretar a medida com prazo certo, conforme art. 561 do Projeto.

<sup>2</sup> A Lei 13.964/19 introduziu no CPP o art. 3º-B, §2º, de onde se retira um prazo máximo para prisão preventiva durante o inquérito policial, tendo em vista que em caso de investigado preso, o inquérito só poderia ser prorrogado por uma única vez, por 15 dias, a partir do qual, se não concluída a investigação, a prisão deveria ser relaxada. Mas este prazo, para além de não aplicável ao processo penal, ainda está suspenso em razão de medida cautelar nas várias ADIs ajuizadas contra as reformas introduzidas pela Lei, dentre elas as ADIs 6298, 6299, 6300.

## 1. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA COMO EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL E CONVENCIONAL DE TRATAMENTO COMO INOCENTE

Em seu aspecto endoprocessual, a presunção de inocência destina-se aos agentes oficiais e é uma regra de tratamento que exige que o acusado não seja tratado como culpado nem como objeto do processo. As restrições de direitos do acusado devem pautar-se pela justificativa fática e jurídica e pela legalidade, não sendo admitida qualquer prática que culmine na antecipação de um juízo de censurabilidade. Engloba os atos de investigação e todos os demais atos capazes de atingir o suspeito ou acusado durante o processo.<sup>3</sup>

A presunção de inocência não compactua com qualquer modelo de tratamento que equipare o acusado a um condenado, característica que opera primordialmente, mas não exclusivamente, sobre as prisões processuais, a revesti-las de legalidade somente quando são de natureza cautelar ao processo.

Como regra de tratamento, ela impõe ao Estado o dever de tratar todo suspeito ou acusado como inocente, sendo interditas, nessa hipótese, quaisquer restrições de direitos em razão exclusiva da imputação, ou seja, antes da sentença final qualquer medida punitiva ou que importe o reconhecimento da culpabilidade torna-se uma afronta ao princípio constitucional.<sup>4</sup>

Para Badaró, a mais clara manifestação dessa garantia ocorre na interdição de prisões automáticas, obrigatórias ou ainda fragilmente subsidiadas por presunções abstratas de periculosidade do agente, de fuga ou outras generalidades similares, sem, contudo, imaginar-se que a garantia vede prisões processuais, desde que concretamente fundamentadas.<sup>5</sup>

Ou seja, encerra uma garantia de liberdade destinada a impedir que o poder público aja ou se comporte “em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado e ao acusado, como se estes já houvessem sido condenados, definitivamente, enquanto não houver sentença condenatória com trânsito em julgado”.<sup>6</sup>

Segundo Zanoide de Moraes, “a presunção de inocência, como ‘norma de tratamento’, tem relevância pois por ela se garante que, até o término do devido processo penal, a esfera de direitos dos indivíduos não sofrerá com eventuais atos estatais violadores”.<sup>7</sup> Nesse contexto, por violação pode-se entender dispositivos legais “que de forma absoluta e aprio-

<sup>3</sup> GIACOMOLLI, N. J. **O devido processo penal**: Abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica, 2015, p. 106-109.

<sup>4</sup> Será constitucional quando for revestida de caráter eminentemente instrumental, voltada à instrução do processo ou à garantia da satisfação do resultado final, aí compreendidas tanto a prisão como cautela instrumental, quanto a prisão como cautela final, para evitar uma fuga, por exemplo. Já a execução provisória da pena, por confundir o réu com o culpado e assim o tratar, é incompatível com o princípio, segundo o autor. GOMES FILHO, A. M. **Presunção de inocência e prisão cautelar**, 1991, p. 42-43; p. 69-72.

<sup>5</sup> BADARÓ, G. H. **Processo penal**, 2019, p. 66.

<sup>6</sup> LIMA, R. B. de. **Curso de processo penal**, 2013, p. 10.

<sup>7</sup> MORAES, M. Z. de. **Presunção de inocência no Processo Penal Brasileiro**: análise de sua estrutura normativa para elaboração legislativa e para a decisão judicial, 2010, p. 426.

rística, imponham antecipação de qualquer espécie de sanção que, *prima facie*, somente adviria por força de decisão condenatória definitiva”.<sup>8</sup>

A temática da presunção de inocência encontra-se também na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) como **proteção jurídica da liberdade e como dever de tratamento (múltiplas direções)**. Vista por esse ângulo, a garantia aplica-se vedando as restrições e limitações ilegais, abusivas ou arbitrárias da liberdade e proíbe a antecipação de juízos de culpa em desfavor de pessoas suspeitas ou acusadas como forma ilegítima de aplicação de medidas coercitivas ou como emanação de opiniões incriminatórias.

Dessa garantia decorre o dever estatal de não restringir a liberdade de alguém sem uma causa estritamente excepcional e necessária para assegurar o desenvolvimento eficiente das investigações ou resguardar a ação da justiça, uma vez que a prisão preventiva é uma medida cautelar e não punitiva.<sup>9</sup> Isso ocorre em razão da regra ser a liberdade até que se prove a responsabilidade penal de alguém.<sup>10</sup>

Várias decisões da Corte IDH restringem a utilização da prisão preventiva para finalidades eminentemente processuais, portanto cautelares, rechaçando a possibilidade de manuseio do instrumento de privação temporária da liberdade em razão de finalidades preventivas gerais ou especiais próprias da pena e censurando de forma explícita qualquer modalidade de antecipação da pena como violadora da presunção de inocência.<sup>11, 12, 13, 14</sup> Com isso, a Corte IDH também define importantes critérios distintivos entre a natureza cautelar da medida restritiva de direito/liberdade durante a investigação ou processo e a medida sancionatória própria da pena.

Esses critérios estão justamente na ideia de demonstração e reconhecimento judicial da culpabilidade que, por meio de uma sentença definitiva, confirma a autoria de alguém quanto a um fato criminal específico e na finalidade à que se destina a prisão preventiva, obrigatoriamente distinta da finalidade punitiva inerente à pena.

No âmbito jurisprudencial brasileiro, a presunção de inocência, principalmente em seu aspecto de regra, dever ou exigência de tratamento, tem recebido atenção do STF em julgados de natureza diversa e, ainda que em muitas oportunidades não seja possível extrair de forma clara lições sobre o conteúdo do princípio, diante da fórmula decisória pouco

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 426-427.

<sup>9</sup> *COSTA RICA. Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez vs Equador*. Sentença de 21 de novembro de 2007 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas), 2007, § 145.

<sup>10</sup> *Idem. Norín Catrimán e outros (dirigentes, membros e ativistas do povo indígena Mapuche) vs. Chile*. Sentença de 29 de maio de 2014 (Mérito, reparações e custas), 2014b, § 130.

<sup>11</sup> *Ibidem*, §310.

<sup>12</sup> *Idem. Ricardo Canese vs Paraguai*. Sentença de 31 de agosto de 2004 (mérito, reparações e custas), 2004, § 154 e § 162.

<sup>13</sup> *Idem. Barreto Leiva vs. Venezuela*. Sentença de 17 de novembro de 2009 (Mérito, reparações e custas), 2009, §111 e §121.

<sup>14</sup> *Idem. Bayarri vs. Argentina*. Sentença de 30 de outubro de 2008 (Mérito, reparações e custas e exceções preliminares), 2008, §110.

consensual e das oscilações a que o tema tem se submetido nos últimos anos, é possível extrair pelo menos uma diretriz normativa atribuível à presunção de inocência enquanto regra de tratamento, a saber, a impossibilidade de antecipação de efeitos penais próprios da pena ou de restrições de direitos sem que haja prévia responsabilização penal.

No entanto, embora seja lugar-comum esse tipo de afirmação, é igualmente corriqueira a tentativa de modificar os marcos legais em que se delimita a fronteira entre o que traduz uma antecipação de efeitos e o que se considera como efeitos temporalmente adequados de uma sanção penal.<sup>15</sup>

O direito-garantia fundamental da presunção de inocência, compreendido e contextualizado com o Texto Constitucional brasileiro e com os tratados internacionais a que o Brasil aderiu, permite atribuir-lhe normatividade e delimitar dois pontos cruciais: o de conteúdo, que diz com a abrangência e com a extensão dos significados a ela reconduzíveis e acima adiantados; e do aspecto temporal, o marco definitivo imposto pela própria Constituição, de modo que quando tratamos de distinguir entre uma sanção penal regular e uma antecipada, ou simplesmente entre uma restrição de direito fundamental regular ou antecipada, é preciso ter uma noção adequada do que significa essa antecipação e ao que exatamente ela se antecipa. No caso, o marco temporal distintivo é justamente o trânsito em julgado de decisão de mérito penal condenatória.

A conjugação de diplomas normativos de origem nacional e internacional, portanto, dá respaldo ao que chamamos de exigência constitucional e convencional de tratamento como inocente, impondo não apenas a observância dos preceitos legais, mas também o respeito, sobretudo em matéria internacional, aos entendimentos jurisprudenciais já consolidados pela Corte IDH, a quem, em última instância, cabe a interpretação definitiva da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Com efeito, as determinações de tutela são extraídas ainda do sistema interamericano de direitos humanos e das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro a partir da adesão a um conjunto de normas de caráter internacional, dentre as quais, figura a presunção de inocência. Mais do que uma adesão formal, exige-se também um respeito ao conteúdo eficaz e às interpretações dadas ao tema pelas cortes internacionais.<sup>16</sup>

## **2. PRISÕES PREVENTIVAS POR PRAZO INDETERMINADO E AS PROPOSTAS DE CONTROLE DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS**

A atual lacuna legislativa do ordenamento jurídico brasileiro impede qualquer limitação ao prazo das prisões preventivas. Em geral, o tema tem sido tratado no âmbito doutrinário e jurisprudencial. Uma proposta tímida, embora elogiável, foi introduzida na legislação

<sup>15</sup> Uma análise mais detalhada dessa jurisprudência consta no item 2.2.4 em MACHADO, R. **Presunção de inocência como exigência constitucional e convencional de tratamento**: efeitos endoprocessuais e extraprocessuais, 2021.

<sup>16</sup> MAZZUOLI, V. de O. **Controle Jurisdicional da convencionalidade das leis**, 2018; dentre outros, v. COSTA RICA. **Cabrera García y Montiel Flores vs. México**. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 2010.

pela Lei n.º 13.964/2019 com a previsão de revisão periódica dos fundamentos da prisão preventiva a cada 90 dias (art. 316, § único, CPP). Trata-se de uma antiga reivindicação doutrinária, além de ser entendimento já consolidado no âmbito da Corte IDH.

Entretanto, a despeito da clareza da redação legal, sancionando com ilegalidade a ausência de revisão e motivação da decisão que mantém a medida cautelar, inúmeras decisões dos Tribunais Superiores contornam o dispositivo legal,<sup>17</sup> sem um necessário controle de constitucionalidade que permitiria, se fosse o caso, afastar a aplicação do preceito legal.<sup>18</sup>

A propósito, um caso emblemático sobre a revisão periódica imposta pela inovação legislativa mencionada ganhou notoriedade por envolver indivíduo reconhecido como um dos líderes da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC). Isso porque obteve liminar no *Habeas Corpus* (HC) n.º 191.836-MC/SP, concedida por Marco Aurélio em 6 de outubro de 2020, reconhecendo o excesso de prazo da prisão preventiva em razão da ausência de decisão judicial que justificasse a manutenção da medida cautelar no prazo de 90 dias – a última decisão judicial que manteve a prisão ocorrera em 25 de junho de 2020, por ocasião do julgamento da apelação.<sup>19</sup>

Num movimento inusitado, a Procuradoria-Geral da República protocolou no dia 10 de outubro de 2020 um Pedido de Suspensão Liminar à Presidência do STF (SL 1395) que, em regime de plantão e em decisão no mesmo dia, cassou a liminar deferida pelo relator do HC. O caso foi pautado para análise do Plenário da Corte e contou com maioria no sentido de confirmar a decisão da Presidência que suspendeu a anterior concessão de

---

<sup>17</sup> No HC 178.897/MT, o Min. Marco Aurélio implementou liminarmente a ordem, reconhecendo violação ao art. 316, § único em caso de prisão preventiva de um ano e 4 meses, sem decisão de revisão e prorrogação. No mérito, o Tribunal, sob liderança de Alexandre de Moraes, entendeu incabível a superação da súmula 691, não encontrando ilegalidade manifesta no caso e cassou a ordem concedida. Situação similar ocorreu no HC 178.596/PR, também de relatoria do Min. Marco Aurélio, em que houve a concessão de liminar, mas não confirmada pela Primeira Turma. No STJ também se colhem manifestações jurisprudenciais que descumprem a legislação, sob argumento de que os prazos processuais devem ser analisados de forma global, ao ponto de que eventual excesso de prazo decorrerá de um exame de razoabilidade e proporcionalidade. Conferir, dentre outros: BRASIL, **Agravo Regimental no HC 588.513/SP**, 2020c; **Agravo Regimental no HC 580.323/RS**, 2020b; **Agravo Regimental no HC 579.125/MA**, 2020a.

<sup>18</sup> Na linha de Streck, são seis as hipóteses que permitem a não aplicação de uma lei: Quando a lei for inconstitucional (declaração de inconstitucionalidade no controle concentrado ou afastamento de sua aplicação no controle difuso); a nulidade parcial com *ou* sem redução de texto; resolução de antinomias; conflito entre uma regra e um princípio; interpretação conforme a Constituição. Fora dessas hipóteses, diz o autor, é muito provável que a decisão seja arbitrária e destoante dos princípios do Estado Democrático de Direito. STRECK, L. L. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**, 2013, p. 347-348.

<sup>19</sup> Em sessão virtual realizada no dia 13 de novembro de 2020, a Primeira Turma do STF indeferiu a ordem requerida pelo impetrante, cassando a liminar concedida pelo Min. Marco Aurélio. BRASIL. **Habeas Corpus 191.836/SP AgR**, 2020g.

liberdade obtida pelo paciente.<sup>20</sup> Ademais, o Plenário entendeu conveniente fixar a seguinte tese no julgamento concluído no dia 15 de outubro de 2020: “A inobservância do prazo nonagesimal do artigo 316 do Código de Processo Penal não implica automática revogação da prisão preventiva, devendo o juízo competente ser instado a reavaliar a legalidade e a atualidade de seus fundamentos”.<sup>21</sup>

Curiosamente, o Plenário da Corte, por maioria, entendeu que não seria caso de imediata revogação da prisão preventiva em caso de ausência da revisão periódica dentro do prazo legal. Contudo, a própria lei prevê a ilegalidade da prisão cujos fundamentos não foram ratificados em revisão periódica, de modo que deveria ser imediatamente relaxada, nos termos da Constituição, art. 5º, inciso LXV.

Por sua vez, a duração razoável da prisão tem sido objeto de sugestões doutrinárias, julgamentos nos Tribunais Superiores e mesmo de decisões da Corte IDH e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) que constituem importantes vetores para consideração. Passamos a expor algumas dessas contribuições.

Colhem-se na jurisprudência da Corte IDH formas de controle do prazo<sup>22</sup> da prisão necessárias à preservação da garantia à presunção de inocência estabelecida no art. 8, 2, CADH. Uma delas diz respeito ao controle periódico sobre a legitimidade da medida justamente com o dever de apontar a “falta de razões que motivaram a adoção da medida cautelar”. Ou seja, “o juiz não tem de esperar até o momento de proferir a sentença absolutória para que uma pessoa detida recupere a liberdade, mas deve avaliar periodicamente se as causas, a necessidade e a proporcionalidade da medida se mantêm”, avaliando se o prazo da medida extrapolou os limites legais e da razão.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> No STJ, o paciente não havia obtido o reconhecimento do excesso de prazo no HC n.º 591.759/SP. Na decisão que indeferiu a liminar em 1 de julho de 2020, o relator Schietti Cruz asseverou, com base em posição consolidada na Corte, que os prazos legais devem ser analisados a partir da proporcionalidade e da razoabilidade, não se limitando a uma mera soma aritmética. Advertiu ainda que o paciente já ostentava duas condenações por crimes de tráfico de drogas e não reconheceu ilegalidade que justificasse a soltura imediata. Nessa decisão não há menção nem análise expressa do art. 316, § único, do CPP, com a novel redação. BRASIL. **Habeas Corpus n.º 591.759**, 2020e.

<sup>21</sup> O acórdão foi publicado em 4 de fevereiro de 2021, (SL 1395 MC-Ref, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 03-02-2021 PUBLIC 04-02-2021).

<sup>22</sup> A jurisprudência da Corte IDH faz uma distinção entre o que seria o prazo razoável da prisão, previsto no art. 7.5 e o prazo razoável do processo do art. 8.1 e sugere que a razoabilidade da prisão tende a ter critérios que reduzem o tempo que se admite como possível. De qualquer forma, em Suarez Rosero vs. Ecuador a Corte IDH entendeu violado o art. 7.5 porque a pessoa ficara presa preventivamente por mais tempo que o previsto para a pena máxima do delito. Também se reconheceu o excesso de prazo do juízo, ainda que sem maiores argumentações. HERNÁNDEZ, J. M. C. **Derecho a la libertad personal**, 2019, p. 247 e ss. Em relação a duração razoável do procedimento penal, a Corte IDH já afirmou, com base em jurisprudência do TEDH, que são critérios para análise: complexidade do assunto; atividade processual do interessado; conduta das autoridades judiciais. COSTA RICA, **Suárez Rosero vs. Ecuador**. Sentença de 12 de novembro de 1997 (Mérito), 1997.

<sup>23</sup> *Idem*. **Bayarri vs. Argentina**, 2008.

Com efeito, a Corte IDH assentou nesse mesmo caso Bayarri que superado o prazo limite de prisão preventiva previsto na legislação interna, o suspeito ou acusado deveria ser colocado em liberdade, deixando que se extraia daí uma outra importante premissa: embora a CADH não determine um prazo máximo de prisão, exigindo no entanto que seja razoável, entende-se que aqueles Estados que optarem por fixar esses limites devem obediência a ele, sob pena de violação do direito à liberdade da pessoa afetada, consistindo assim em mais uma forma de controlar o excesso do tempo de privação da liberdade. O excesso de prazo da prisão preventiva viola a garantia do art. 8, 2, da CADH<sup>24</sup> e como advertido pela Corte IDH cabe aos Estados tanto na legislação quanto na sua aplicação respeitar a excepcionalidade da prisão preventiva e o princípio da presunção de inocência durante todo o procedimento.<sup>25</sup>

É importante mencionar que ao exigir o respeito a um limite razoável da permanência do indivíduo em prisão preventiva, a Corte IDH não assume uma postura de indiferença em relação às eventuais necessidades de acautelamento do processo. Contudo, adverte que, caso ainda necessário o acautelamento e extrapolado o limite razoável, o Estado deverá recorrer a outras medidas que tenham o condão de garantir o comparecimento da pessoa ao julgamento,<sup>26</sup> afastando-se a prisão.<sup>27</sup>

Por sua vez, um dos Princípios de boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas, consolidados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na Resolução n.º 01/2008, sugere como critérios para aferição do prazo razoável: a complexidade do caso; a atividade processual do interessado; e a conduta das autoridades judiciais (Princípio V, devido processo legal).

O TEDH, ainda que não tenha definido um prazo máximo de duração da prisão preventiva, consignou em alguns casos que a manutenção da privação da liberdade deve pautar-se por determinados critérios, quais sejam, a persistência da condição de **suspeita** que recai sobre a pessoa afetada, além de outros motivos **relevantes e suficientes** que

---

<sup>24</sup> Ainda no sentido de que a privação da liberdade por período excessivo traduz uma indevida antecipação de pena e, portanto, violação do princípio da presunção de inocência. *Idem. Suárez Rosero vs. Equador*, 1997, § 110.

<sup>25</sup> *Idem. López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006 (Fondo, reparaciones y costas), 2006.

<sup>26</sup> Com efeito, a Corte IDH tem sua própria interpretação acerca do dever de comparecimento do acusado perante o juízo: “134. (...) Como se observa, la misma prisión preventiva, que sólo puede ser admitida excepcionalmente, tiene entre uno de sus fines más importantes asegurar la comparecencia del imputado en juicio, de forma a garantizar la jurisdicción penal y contribuye a combatir la impunidad. Asimismo, constituye una garantía para la ejecución del proceso. Además, Venezuela establece convencionalmente la prohibición de juicio en ausencia”. *Idem. Brewer Carías vs. Venezuela*. Sentencia de 26 de mayo de 2014 (Excepciones preliminares), 2014a.

Entretanto, o dever de comparecimento ao juízo, no Brasil, precisa ser conciliado com o direito de não se autoincriminar, de onde também se extrai a prerrogativa de optar por comparecer ou não ao juízo, desde que, devidamente citado, o acusado opte por fazer sua defesa sem a presença física. Isso, entretanto, não se confunde com a fuga, circunstância que pode desencadear a decretação de prisão preventiva ou mesmo a utilização de medidas cautelares alternativas que se mostrem aptas a evitar a evasão.

<sup>27</sup> *Idem. Barreto Leiva vs. Venezuela*. Sentença de 17 de novembro de 2009 (Mérito, reparações e custas), 2009.

justifiquem a manutenção da prisão e, por fim, que as autoridades estatais tenham realizado **diligências específicas** no caso concreto durante os procedimentos investigatórios ou processuais.<sup>28</sup> A Corte entende que cabe aos Estados conformar as regras substantivas e processuais internas, mas que qualquer privação da liberdade deve estar de acordo com art. 5 da Convenção Europeia, para proteger os cidadãos de arbitrariedades.<sup>29</sup>

No STJ tem-se comumente advertido que o excesso de prazo da prisão preventiva deve ser analisado a partir de critérios de razoabilidade e de proporcionalidade,<sup>30</sup> não sendo admissível a mera soma aritmética dos prazos processuais que devem ser vistos de maneira global diante das circunstâncias do caso concreto.<sup>31</sup>

A rigor, não parece que esse tipo de decisão judicial diga muita coisa. É difícil extrair daí algum tipo de princípio aplicável ao tema. A aplicação generalizada dos dogmas da razoabilidade e da proporcionalidade para resolver todos os tipos de problemas judiciários cria constantes embaraços a qualquer tipo de controle externo aos abusos que se proliferam na prática forense.<sup>32</sup>

No STF, em geral, tem-se analisado o eventual excesso de prazo da prisão preventiva a partir de alguns critérios com os quais seria possível verificar as razões justificáveis que retardam a marcha processual, a saber: número de réus, quantidade de testemunhas a serem inquiridas, necessidade de expedição de cartas precatórias, natureza e a complexidade dos delitos imputados, assim como a atuação das partes. Ou seja, trata-se de uma análise casuística, suscetível à discricionariedade judicial que, como revelam os critérios eleitos, subordina o direito fundamental à liberdade a contingências que pouco ou nada dizem do comportamento da própria pessoa afetada.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> FRANCE. *Affaire Gutsanovi v. Bulgarie* (Requête n.º 34529/10 Arrêt), 2013; FRANCE. *Case of Danov v. Bulgarie* (Application n.º 56796/00 judgment), 2006.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Para os fins aqui visados não há necessidade de adentar em maiores discussões acerca das distinções terminológicas entre as duas expressões e quais seriam as repercussões da distinção de estrutura e de origem ou se tecnicamente são princípios, regras, preceitos, etc. Há uma ampla aceitação da proporcionalidade no direito brasileiro, que se resume, em síntese e na opinião majoritária, pelo conceito oferecido por SILVA, L. V. A. da. **O proporcional e o razoável**, 2002, p. 2, 7 e ss.

<sup>31</sup> BRASIL. *Habeas Corpus 578.901/CE*, 2020d.

<sup>32</sup> Aliás, como adverte Cruz, essa estratégia da soma dos prazos de atos processuais para análise do período máximo de prisão “gera incertezas e dificuldades na definição desses prazos, os quais, ressalte-se, usualmente são excedidos, com a tolerância de juízes e tribunais, inclusive os superiores, com amparo em juízo de razoabilidade, tendo em mira os critérios já declinados” [os critérios apontados pelo autor são tanto a soma parcial do prazo dos atos, quanto aqueles fornecidos pela jurisprudência do TEDH]. CRUZ, R. S. **Prisão cautelar: Dramas, princípios e alternativas**, 2020, p. 147.

<sup>33</sup> Sobre excesso de prazo como fundamento para análise da (i)legalidade na manutenção de prisão preventiva, no STF, dentre outros, v. BRASIL, **Habeas Corpus 186487 AgR**, 2020f; **Habeas Corpus 138.736 AgR**, 2017b; **Habeas Corpus 138.987-AgR**, 2017a; **Recurso em Habeas Corpus 124.796-AgR**, 2016c; **Habeas Corpus 125.144-AgR/CE**, 2016a.

Na doutrina nacional, Lopes Jr. reconhece na indeterminação gerada pela falta de prazo máximo um dos maiores problemas do sistema cautelar brasileiro. Adverte que a jurisprudência tentou, sem grande sucesso, construir limites por meio de análise global dos prazos processuais ou mesmo com análise dos prazos de forma isolada. No entanto, a ausência de sanção para o descumprimento dos prazos causa um grande risco de ineficácia.<sup>34</sup>

Pacelli também aponta as construções jurisprudenciais que se formaram ora em torno de uma visão global dos prazos processuais até a finalização do processo penal no rito ordinário, ora com manifestações a respeito da observância do somatório dos prazos até o encerramento da instrução criminal, razão que levou, inclusive, à edição das Súmulas 21 e 52 do STJ.<sup>35</sup> Em sua opinião, o prazo razoável da prisão preventiva deve pautar-se pelo prazo global de 86 dias (ou 107 dias na Justiça Federal) que o autor contabiliza desde a abertura do inquérito policial até o encerramento da instrução criminal no rito ordinário, admitindo ajustes na conta conforme alteração dos ritos ou em razão da complexidade da instrução ou mesmo da pluralidade de réus. Chega a afirmar como ponderável a alegação de que o descumprimento de qualquer dos prazos isoladamente caracterizaria o excesso de prazo, mas adverte que a posição majoritária segue em direção contrária.<sup>36</sup>

O autor apresenta uma posição aparentemente rígida em relação à contagem do prazo para a prática dos atos processuais, mas abre margem para decisionismos quando admite em situações excepcionais “uma reflexão hermenêutica para além dos limites dogmáticos, na linha da necessidade de afirmação de princípios constitucionais de igual relevância”.<sup>37</sup>

Para Nicolitt, seria plausível utilizar como limite máximo de manutenção de uma prisão preventiva no primeiro grau o prazo de 120 dias previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei n.º 12.850/13, admitindo-se, excepcionalmente, uma prorrogação por igual período totalizando 240 dias. O argumento do autor é de que a própria lei adverte para a necessidade de que a instrução criminal de processos que envolvam crime de organização criminosa seja encerrada num prazo razoável, tendo fixado os limites mencionados. Portanto, se para os casos complexos como esse tipo de processo a lei estabelece um prazo, ele deve orientar a fixação de limites para todos os demais procedimentos.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> LOPES JR, A. **Direito processual penal**: de acordo com as Leis n.º 13.869/2019 e n.º 13.964/2019, 2020, p. 642.

<sup>35</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 21. Pronunciado o réu, fica superada a alegação do constrangimento ilegal da prisão por excesso de prazo na instrução. **Diário da Justiça**: Brasília, 12 dez. 1990. Disponível em: SumulasSTJ.pdf. Acesso em 21 fev. 2021.; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 52. Encerrada a instrução criminal, fica superada a alegação de constrangimento por excesso de prazo. **Diário da Justiça**: Brasília, 24 set. 1992. Disponível em: SumulasSTJ.pdf. Acesso em 21 fev. 2021. Sobre a violência do entendimento sufragado em ambas as Súmulas ao princípio da duração razoável do processo, ver. LOPES JR, A. *Op. Cit.*, p. 642.

<sup>36</sup> PACELLI, E. **Curso de processo penal**, 2015, p. 564-567.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 567.

<sup>38</sup> NICOLITT, A. L. **Processo penal cautelar**: prisão e demais medidas cautelares, 2015.

Continua o autor propondo agregar novos prazos em hipóteses de recurso, conforme o caso. Assim, no recurso em sentido estrito (68 dias),<sup>39</sup> no recurso de apelação (108 dias),<sup>40</sup> de modo que a somatória desses prazos possibilite o estabelecimento de um controle temporal sobre as prisões, tendo, por fim, um limite intransponível, a partir do qual a prisão deve ser relaxada.<sup>41</sup>

Segundo Nicolitt, sua proposta seria preferível em relação à fórmula dos 81 dias que, por ceder diante de tantas exceções, acabou se transformando em uma falsa ideia de controle. Ademais, o montante oriundo de sua proposta não seria demasiado quando comparado a legislações estrangeiras de países como Espanha, Portugal e Alemanha.<sup>42</sup>

### **3. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA COMO INEQUIVALÊNCIA ENTRE PRISÃO PENA E PRISÃO CAUTELAR: CRITÉRIO DA LEP PARA AFERIÇÃO DE EXCESSO DE PRAZO**

A propósito da tentativa de criar um parâmetro distintivo entre pena prisão e pena processual valem as observações de Bovino, o qual afirma que ao se permitir a prisão preventiva, ainda que com a detração futura em caso de condenação, a prática pode tornar-se ainda mais severa com aqueles que cometeram delitos menos graves, porque eventualmente terão cumprido toda a pena e até mais tempo do que o necessário na prisão, enquanto os condenados por delitos mais graves podem não ficar tanto tempo presos (preventivamente).

Por isso o autor propõe uma releitura do princípio de inocência como proporcionalidade na mesma linha defendida por Sergi, para quem o princípio de inocência é proporcionalidade,

---

<sup>39</sup> “Nas hipóteses de recurso deve-se agregar ao cálculo a duração ideal, conforme o caso. Assim, temos para o recurso em sentido estrito o seguinte: 10 dias para o traslado (arts. 587, parágrafo único c/c 590, ambos do CPP), quatro dias para as razões e contrarrazões (art. 588 do CPP), quatro dias para o juízo de retratação (art. 589 c/c § 3.º do art. 800 do CPP), cinco dias para subir ao tribunal *ad quem* (art. 591 do CPP). Chegando ao Tribunal, seguirá imediatamente para o Ministério Público para vista por cinco dias, e em seguida irá ao relator também por cinco dias. O CPP não estabelece prazo para inclusão em pauta. Relativamente ao habeas corpus o Código estabelece que a inclusão em pauta dar-se-á na primeira sessão. Considerando que o habeas corpus tem prioridade e que o órgão competente terá ao menos uma sessão semanal, temos que a inclusão em pauta deve ocorrer em 15 dias e a lavratura do acordo deve-se dar na forma do § 2.º do art. 615 do CPP aplicado analogicamente (15 dias aplicando-se o mesmo raciocínio sobre a realização das sessões). Por derradeiro, o art. 592 do CPP determina que os autos desçam em cinco dias, do que se extrai um prazo total de 68 dias para prisão no aguardo de recurso em sentido estrito”. *Ibidem*.

<sup>40</sup> “Na hipótese de apelação, o juízo de admissibilidade do recurso faz-se em 10 dias (Inc. II, § 3.º do art. 800 do CPP), 16 dias para as razões e contrarrazões (art. 600 do CPP), 30 dias para subir (art. 601, segunda parte, do CPP), 10 dias com o MP, 10 dias com o relator e 10 dias com o revisor. Também aqui não há prazo para inclusão em pauta, o que reclama o mesmo raciocínio aplicado ao recurso em sentido estrito, ou seja, 15 dias para inclusão e 15 dias para julgamento, consoante interpretação do art. 615, § 2.º, do CPP. Por fim, aplica-se analogicamente o art. 592 do CPP, devendo descer os autos em cinco dias. Assim, a prisão provisória pode aguardar a apelação por 108 dias improrrogáveis”. *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

num sentido de **inequivalência** entre a prisão processual e a pena definitiva.<sup>43</sup> Embora a autora tenha escrito no contexto argentino, algumas de suas premissas parecem ajustáveis e aplicáveis no Brasil.

Para Sergi, em síntese, o princípio de inocência só pode manifestar-se na prática e com algum êxito em termos de limitação dos poderes se for capaz de impedir a aplicação de uma medida de privação da liberdade ou de restrição de direitos que na esfera processual e antes de um juízo de culpa ostente tanto do ponto de vista qualitativo, como quantitativo, uma gravidade equivalente à pena tal como prevista em lei.

Os demais requisitos aceitos na doutrina em matéria de prisões preventivas funcionariam como mecanismos instrumentais para que o Estado aplicasse as medidas restritivas processuais dentro do parâmetro de **inequivalência** proposto, ou seja, em casos excepcionais e por período de tempo curto, seriam aplicadas medidas processuais de severidade menor do que uma pena definitiva. Seria então a falta de proporcionalidade entre prisão processual e pena definitiva que salvaguardaria a essência do princípio de inocência tal como surgido no desenvolvimento teórico de caráter político dos autores iluministas, tendente a eliminar os abusos cotidianos da justiça penal.<sup>44</sup>

Nessa perspectiva, para Sergi, a primeira e mais importante medida é estabelecer um limite máximo de tempo de prisão que seja menor do que a pena definitiva possível de ser aplicada no caso concreto (exame que deve levar em conta a facticidade em razão de que a pena não se determina só na escala penal).<sup>45</sup>

Os critérios sugeridos pela autora são os seguintes: primeiro, a única forma de impedir uma equivalência entre a pena definitiva e a prisão preventiva, inclusive com tratamento aos presos provisórios a partir de um regime progressivo, é utilizar justamente os prazos legais da Lei de Execução Penal como parâmetros máximos de permissão do encarceramento preventivo. Ou seja, o preso provisório não poderá ficar mais tempo encarcerado do que aquele que seria suficiente para, numa fase de execução, obter o direito de liberdade por meio da saída temporária e a semiliberdade.<sup>46</sup> Cumprido esse prazo, não se tratará de uma progressão do regime ou concessão de benefícios em fase de execução, mas sim da concessão da liberdade.

---

<sup>43</sup> BOVINO, A. *Contra la inocencia*, 2005.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> SERGI, N. *Inequivalencia entre pena y encarcelamiento preventivo*, 2005, p. 471-487.

<sup>46</sup> Tanto as saídas temporárias quanto a semiliberdade, previstas na Lei n.º 24.660/96 que regula a *Ejecución de la pena privativa de la libertad*, são formas de obtenção parcial e condicionada da liberdade. No primeiro caso, pode ser pelo tempo de liberdade de cada saída (até 12, 24 ou 72 horas), por motivo de estreitamento de laços familiares, frequência a programas educacionais ou programas voltados à preparação da liberdade condicional, ou, por fim, razões de confiança (art. 16). A semiliberdade permite o trabalho externo em condições similares a de uma pessoa livre, retornando ao alojamento à noite (art. 17). Em qualquer caso, para ambas, exige-se o cumprimento de no mínimo metade da pena; em caso de prisão perpétua, no mínimo 15 anos de cumprimento (art. 15). Verificado esse prazo, ainda se exige um tempo mínimo de período de prova (pelo menos um ano para as penas maiores de 10 anos; 6 meses para penas entre 5 e 10 anos; a partir do ingresso no período de prova para penas inferiores a 5 anos.

Em segundo lugar, afirma que a concessão de liberdade não pode se dar mediante os mesmos critérios quando ocorre na fase processual ou na fase de execução da pena. Enquanto os critérios de avaliação do condenado são importantes para permitir o progresso no regime de execução da pena, esses informes carcerários não devem ser condicionantes para obtenção da liberdade do preso sem condenação.

Em acréscimo ao que foi mencionado, é o excesso de prazo da prisão que deve determinar a liberdade e não os informes de conduta próprios da fase de execução penal. Segundo a autora, essa indevida transferência de critérios acabará por violar fatalmente o princípio de inocência. Com tais critérios a autora acredita que seja possível afastar qualquer equivalência entre medida cautelar e pena.<sup>47</sup>

A reflexão de Sergi parece oferecer um fundamento coerente para a distinção entre o tempo admissível de prisão processual (portanto, cautelar) e o tempo de uma execução de pena. Esse fundamento torna-se complementar ao critério sugerido por Giacomolli no sentido de utilizar-se dos parâmetros de progressão de regime previstos na LEP, ao aferir o prazo máximo a partir da pena mínima abstratamente considerada. “Trata-se de uma tese factível, razoável, possível, extraída do próprio sistema criminal”, assevera. Por fim, sugere que esse parâmetro seja dividido em percentuais a cada fase processual (investigação, processamento em primeiro grau, em fase recursal etc.).<sup>48</sup> Porém, nos casos em que já houve decisão de mérito, a melhor estratégia talvez seja utilizar como vetor para aferição a pena fixada em sentença ou acórdão condenatório.

Ademais, acredita-se que a coerência com o princípio da presunção de inocência admite apenas a utilização dos vetores da LEP que se referem aos suspeitos ou acusados tecnicamente primários (Art. 112, I, III, V, VI, a, b, c), usando-se como referência o(s) crimes investigados ou imputados ao indivíduo, independentemente de futuro reconhecimento de reincidência.

A razão dessa opção é garantir que o preso preventivo não seja considerado reincidente<sup>49</sup> antes que uma decisão de mérito de natureza penal reconheça de forma definitiva que ele cometeu um segundo crime após o trânsito em julgado de sentença penal condenatória anterior.

Assim, os parâmetros limitativos de prisão preventiva, calculados sobre a pena mínima abstrata ou a pena já fixada no processo, seriam: até 16% em caso de crime sem violência ou grave ameaça; 25% em caso de crime com violência ou grave ameaça; 40% em caso de crime hediondo ou equiparado; 50% em caso de crime hediondo ou equiparado com resultado de morte, em caso de provável exercício de comando, individual ou coletivo, de organização

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> De acordo com o autor, “[...] em face do critério redutor buscado no sistema, o parâmetro da pena mínima se revela mais protetivo do direito de liberdade”. GIACOMOLLI, N. J. **Prisões, liberdade e cautelares pessoais**, 2020, p. 113-114.

<sup>49</sup> Com efeito, a consideração prévia do indivíduo como reincidente, para fins de incidência normativa das hipóteses do art. 112, II, IV, VII, fatalmente violaria a presunção de inocência, atribuindo, de imediato, ao suspeito ou acusado a prática do crime ou ainda está sob investigação ou é objeto de caso penal.

criminosa voltada à prática de crimes hediondos ou equiparados e, por fim, em se tratando de investigação ou processo por conta de crime de constituição de milícia privada.

Há ainda a hipótese especial prevista no art. 112, § 3º, da LEP, de modo que, no caso de suspeita ou acusada gestante ou que for mãe ou responsável por criança ou pessoa com deficiência, o percentual exigido pode ser de 1/8 da pena mínima abstrata ou já fixada em decisão de mérito, desde que não se trate de investigação ou processo atinente aos crimes cujas características foram previstas nos incisos I, II, III, V.

Essa perspectiva, distinta inclusive da ideia de execução antecipada da pena e mesmo das hipóteses previstas nas súmulas 716 e 717 do STF, traz resultados diferentes para o exemplo de Rangel:

Réu condenado a 6 anos de reclusão em regime fechado. Preso, provisoriamente, a (sic) um ano. Recurso exclusivo da defesa postulando absolvição. Se entendermos que não há mais execução provisória da pena, o réu não poderá se valer do tempo que permaneceu preso (que corresponde a 1/6 da pena) para postular a progressão do regime. A prisão, por força do art. 283, será preventiva; ou, se após o trânsito em julgado, execução definitiva.<sup>50</sup>

Com essa proposta aplicada ao exemplo de Rangel, o cumprimento de um ano de prisão seria causa de imediata soltura do réu, cuja pena máxima já estava definida (recurso exclusivo da defesa), e não hipótese de progressão de regime como defendida pelo autor.

Outra hipótese seria a da utilização dos prazos máximos da Lei 12.850/13, acrescidos de um prazo maior em caso de recursos, tal como formulado por Nicolitt, o que aparentemente é uma estratégia ainda mais restritiva da prisão e protetora do direito à liberdade.

No entanto, há de se reconhecer que é adotado um cálculo de vários prazos processuais que guardam semelhanças com a fórmula dos 81 dias criticada pelo próprio autor. Sua fórmula, ao que parece, distinguir-se-ia apenas pela menção a uma impossibilidade de transposição da somatória dos prazos, circunstância que, diante da avalanche de processos em trâmite no país, é suscetível de ser contornada pelo casuísmo das decisões judiciais.

Entre as duas opções mencionadas, constata-se que os parâmetros oriundos da LEP têm o êxito de definir critério mais objetivo ao contrário de utilizar como parâmetro prazos processuais em boa parte descumpridos exatamente pelo Poder Judiciário, a quem, em última análise, caberá decidir se decorre de sua incapacidade de vencer o acúmulo de processos a violação ao prazo razoável da prisão preventiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O excesso de prisão tem o inevitável inconveniente de transmutar uma prisão processual em um grave dano decorrente da natureza punitiva que assume essa segregação, tornando-se, portanto, inconstitucional e inconveniente por violar a presunção de inocência.

<sup>50</sup> RANGEL, P. **Direito processual penal**, 2018, p. 922.

Ainda que os Tribunais manifestem alguma preocupação em estabelecer determinados critérios de análise do caso concreto, a fim de avaliar eventual excesso de prazo das prisões preventivas, todas as tentativas passam por aferições casuísticas e suscetíveis de manipulações discursivas.

Recentemente a reforma introduzida pela Lei n.º 13.964/2019 tentou enfrentar esse problema com a nova redação do art. 315, § 2º, CPP (exigências mínimas de fundamentação e motivação das decisões). Em todo caso, continua-se a creditar a uma legislação específica a expectativa de maior êxito, mas até que seja elaborada, a melhor estratégia parece ser a adoção de critérios legais já disponíveis, como alguns dos aqui sugeridos.

Por ora, diante da lacuna legislativa, o critério proposto pode ser suscitado diante dos órgãos jurisdicionais, por exemplo, em alegações de excesso de prazo movidas em pedidos de liberdade e revogação de prisão preventiva ou por meio de *habeas corpus* com fundamento no excesso de prazo da prisão.

Como se tentou demonstrar, a matéria tem forte dimensão constitucional e convencional, a respaldar a adoção de critérios legais que possam servir de obstáculo às prisões preventivas intermináveis. Há, portanto, conteúdo normativo suficiente e apto também a ensejar recursos de natureza especial e extraordinária, além de provocar a atuação dos órgãos jurisdicionais em sede de controle difuso de constitucionalidade e convencionalidade.

Ainda que se possam discutir outros critérios, uma das possibilidades plausíveis é a acolhida da noção de **inequivalência** apresentada com os patamares legais sugeridos, na medida em que preservam uma correlação entre tempo máximo de prisão preventiva e o fato penal em causa, além de trazer à tona a distinção entre prisão penal e prisão processual.

Desde essa perspectiva, a proposta é também, pela própria genética dos direitos fundamentais, uma proteção contra o exercício do poder jurisdicional que, mesmo investido das funções de garantia dos indivíduos, pode resvalar para abusos e desproteções indesejadas.

Assim, o estabelecimento de um limite máximo para duração das prisões preventivas terá o êxito de impedir que a prisão se arraste por anos em total desrespeito à liberdade do indivíduo afetado. Essa medida somada a uma efetiva revisão periódica das preventivas pode ser um grande avanço para o controle das ilegalidades praticadas no campo das cautelares pessoais. De outro lado, pode minimizar os danos causados nas eventuais revisões periódicas puramente protocolares.

## REFERÊNCIAS

BADARÓ, G. H. **Processo penal**. 7. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no HC 579.125/MA**. Rel. Min. Nefi Cordeiro, 9 de junho de 2020. Brasília, DF: STJ, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3HCcvul>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no HC 580.323/RS**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 2 de junho de 2020. Brasília, DF: STJ, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3Mrttzw>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no HC 588.513/SP**. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, 30 de junho de 2020. Brasília, DF: STJ, 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/3HLeU62>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus **578.901/CE**. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, 30 de junho de 2020. Brasília, DF: STJ, 2020d. Disponível em: <<https://bit.ly/3HYGBtt>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus **n.º 591.759**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, decisão monocrática. Brasília, 1 de julho de 2020. Brasília, DF: STJ, 2020e. Disponível em: <<https://bit.ly/3HGM2fl>>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 21. Pronunciado o réu, fica superada a alegação do constrangimento ilegal da prisão por excesso de prazo na instrução. **Diário da Justiça**: Brasília, 12 dez. 1990. Disponível em: <[https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/SumulasSTJ.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 52. Encerrada a instrução criminal, fica superada a alegação de constrangimento por excesso de prazo. **Diário da Justiça**: Brasília, 24 set. 1992. Disponível em: <[https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/SumulasSTJ.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus **125.144-AgR/CE**. Agravo Regimental no *habeas corpus*. substitutivo de recurso ordinário. inadequação da via eleita. homicídio. prisão preventiva. garantia da ordem pública. fundamentação idônea. excesso de prazo não configurado. Rel. Min. Rosa Weber, 31 de maio de 2016. Brasília, DF: STF, 2016a. Disponível: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur351749/false>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus **135.324**. Crimes de latrocínio, corrupção de menores, associação criminosa e porte ilegal de arma de fogo de uso restrito. alegação de excesso de prazo da prisão preventiva. Não ocorrência. Rel. Min. Teori Zavascki, 22 de novembro de 2016. Brasília, DF: STF, 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/3rgxPRI>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus **138.987-AgR**. Agravo regimental em habeas corpus. 2. Direito processual penal. 3. Homicídio triplamente qualificado e ocultação de cadáver (art. 121, § 2º, incisos I, III e IV, e 211, caput, *c/c* art. 29, caput, todos do Código Penal). 4. Prisão preventiva. Necessidade de garantia da ordem pública. 5. Gravidade demonstrada pelo *modus operandi*. Periculosidade concreta do acusado. Fundamentação idônea que recomenda a medida constritiva. 6. Excesso de prazo no encerramento da instrução criminal. Ausência de constrangimento ilegal. Complexidade do caso: dois réus, defensores diversos, dois fatos delituosos, vinte e três testemunhas arroladas na denúncia, dez pela defesa do paciente e expedição de diversas cartas precatórias para inquirição. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. Rel. Min. Gilmar Mendes, 17 de fevereiro de 2017. Brasília, DF: STF, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/3DZDL5a>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus **138.736 AgR**. Agravo Regimental. *Habeas corpus*. Tráfico de drogas. Associação para o tráfico. Porte ilegal de arma de fogo. Associação criminosa. Prisão preventiva. Excesso de prazo não configurado. Rel. Min. Alexandre de Moraes, 25 de agosto de 2017. Brasília, DF: STF, 2017b. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur372928/false>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus **186487 AgR**. Agravo regimental em *habeas corpus*. Homicídio qualificado, cárcere privado e organização criminosa armada. Prisão preventiva. Alegação de excesso de prazo. Inocorrência. Precedentes. Rel. Min. Alexandre de Moraes, 5 de agosto de 2020. Brasília, DF: STF, 2020f. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429406/false>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus **191.836/SP AgR**. Habeas Corpus contra decisão monocrática de ministro de tribunal superior. Recorribilidade. Supressão de instância. Superação. Excepcionalidade. Singularidade e relevância da controvérsia. Prisão preventiva. Inobservância do prazo estabelecido pelo art. 316, parágrafo único, do código de processo penal. Concessão automática da liberdade provisória. Inviabilidade. Segregação cautelar fundamentada em acórdão condenatório. Inexistência de ilegalidade. Rel. Min. Marco Aurélio, 23 de novembro de 2020. Brasília, DF: STF, 2020g. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1172986340/habeas-corpus-hc-191836-sp-0103803-1220201000000/inteiro-teor-1172986421>>. Acesso em: 21 fev. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Habeas Corpus 124.796-AgR**. Agravo regimental no recurso ordinário em *habeas corpus*. penal e processual penal. crimes de latrocínio, de ocultação de cadáver, de falsidade ideológica e de lavagem de dinheiro. artigos 157, § 3º, 211 e 299, do código penal, e 1º, da lei nº 9.613/1998. liberdade provisória concedida à corrê. impossibilidade de extensão dos efeitos de decisão com fundamento no artigo 580 do código de processo penal à situação distinta. alegado excesso de prazo. inocorrência. custódia preventiva devidamente fundamentada. elementos concretos a justificar a medida. agravo regimental desprovido. , Rel. Min. Luiz Fux, 28 de junho de 2016. Brasília, DF: STF, 2016c. Disponível em: <<https://bit.ly/3rctqz4>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão Liminar 1395 MC-Ref**. Pedido de suspensão de medida liminar. Procuradoria-geral da república. Art. 316, parágrafo único, do código de processo penal. Pacote anticrime (Lei 13.964/2019). Competência do presidente do supremo tribunal federal para conhecer de pedido de suspensão de segurança. Contracautela. Presença dos requisitos para deferimento. Resguardo da jurisprudência do STF. Inexistência de revogação automática de prisão preventiva. Necessário exame de legalidade e de atualidade dos seus fundamentos. Resguardo da ordem pública e da segurança jurídica. Suspensão referendada. Rel. Min. Luiz Fux 15 de outubro de 2020. Brasília, DF: STF, 2020h. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439615/false>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BOVINO, A. Contra la inocencia. **Ciencias penales**: Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, San José, v. 17, n. 23, p. 11-29., nov. 2005. Disponível em: <[http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=63220](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=63220)>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CRUZ, R. S. **Prisão cautelar**: Dramas, princípios e alternativas. 5. Ed. ver. atual. amp. Salvador: Juspodivm, 2020.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Barreto Leiva vs. Venezuela**. Sentença de 17 de novembro de 2009 (Mérito, reparações e custas). San José: CIDH, 2009. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/5523cf3ae7f45bc966b18b150e1378d8.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Bayarri vs. Argentina**. Sentença de 30 de outubro de 2008 (Mérito, reparações e custas e exceções preliminares). San José: CIDH, 2008. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_187\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_187_por.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2020.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Brewer Carías vs. Venezuela**. Sentencia de 26 de mayo de 2014 (Excepciones preliminares). San José: CIDH, 2014a. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_278\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_278_esp.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2020.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Cabrera García y Montiel Flores vs. México**. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). San José: CIDH, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3nbwTJZ>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez vs Ecuador, parágrafo 145**. Sentença de 21 de novembro de 2007 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas). San José: CIDH, 2007. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/594b477644fd82c796a49c0e0d49d240.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2022.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **López Álvarez vs. Honduras**. Sentencia de 1 de febrero de 2006 (Fondo, reparaciones y costas). San José: CIDH, 2006. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_141\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2022.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Ricardo Canese vs. Paraguai**. Sentença de mérito, reparações e custas, 31 de agosto de 2004. San José: CIDH, 2004. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_111\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_por.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2022.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Suárez Rosero vs. Ecuador**. Sentença de 12 de novembro de 1997 (Mérito). San José: CIDH, 1997. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/36b15a58a41a220027b36a1b165182f6.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Norín Catrimán e outros (dirigentes, membros e ativistas do povo indígena Mapuche) vs. Chile**. Sentença de 29 de maio de 2014 (Mérito, reparações e custas). San José: CIDH, 2014b. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/142788b09442cde14d1b005c1920ccc0.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

FRANCE. Cour Européene des Droits de L'Homme. **Affaire Gutsanovi v. Bulgarie (Requête n.º 34529/10 Arrêt)**, 15 octobre 2013. Strasbourg: Cour Européene des Droits de L'Homme, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3qwE5SD>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

FRANCE. Court of Human Rights. **Case of Danov v. Bulgaria (Application n.º 56796/00 judgment)**, 26 octobre 2006. Strasbourg: Cour Européene des Droits de L'Homme, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2VKhbJq>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

GIACOMOLLI, N. J. **O devido processo penal**: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica. São Paulo: Atlas, 2015.

GIACOMOLLI, N. J. **Prisões, liberdade e cautelares pessoais**: nova formatação a partir de 2020. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

HERNÁNDEZ, J. M. C. Derecho a la libertad personal. In: FUCHS, M.-C.; STEINER, C. (ed.). **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. Comentário. 2. ed. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

LIMA, R. B. **Curso de processo penal**. Niterói: Impetus, 2013.

LOPES JR, A. **Direito processual penal**: de acordo com as Leis n.º 13.869/2019 e n.º 13.964/2019. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

MACHADO, R. **Presunção de inocência como exigência constitucional e convencional de tratamento**: Efeitos endoprocessuais e extraprocessuais. 2021. (Dissertação de mestrado em Ciências Criminais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

MAZZUOLI, V. de O. **Controle Jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *E-book*. Disponível em: <<https://ler.amazon.com.br/?asin=B07GBGMYYK>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MORAES, M. Z. de. **Presunção de inocência no Processo Penal Brasileiro**: análise de sua estrutura normativa para elaboração legislativa e para a decisão judicial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

NICOLITT, A. L. **Processo penal cautelar**: Prisão e demais medidas cautelares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*: Disponível em: <<https://bit.ly/34uwmdv>>. Acesso 29 ago. 2020.

PACELLI, E. **Curso de processo penal**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RANGEL, P. **Direito processual penal**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SERGI, N. Inequivalencia entre pena y encarcelamiento preventivo. In: **ESTUDIOS sobre justicia penal**: homenaje ao Profesor Julio B. J. Maier. Buenos Aires: Del Puerto, 2005. p. 471-487. Disponível em: <[http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=6080](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=6080)>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SILVA, L. V. A. da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 798, n. 1, p. 23-50, abr. 2002, p. 2, 7 e ss.. Disponível em: <<https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

STRECK, L. L. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DIREITOS HUMANOS

*HUMAN RIGHTS*



# CICLO DE MORTE E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DA DPU: CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE VIDA PARA A JUVENTUDE NEGRA

*CYCLE OF DEATH AND POSSIBILITIES FOR DPU'S ACTION: PATHS FOR  
DEVELOPING A LIFE POLICY FOR BLACK YOUTH*

*Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo*  
*Doutora em Estado e Sociedade pela Universidade Federal do Sul da Bahia*  
*e docente no curso de Direito da Faculdade Pitágoras, unidade Eunápolis*  
*dannymedeiro@hotmail.com*

*Walkyria Chagas da Silva Santos*  
*Doutora em Estado e Sociedade pela Universidade Federal do Sul*  
*da Bahia e doutoranda em Direito na Universidade de Brasília*  
*kyriachagas@yahoo.com.br*

## RESUMO

A juventude negra é o grupo social mais atingido pelo ciclo de morte impellido pelo Estado brasileiro. Tendo em vista tal cenário, este artigo, a partir do método de revisão de literatura entrelaçado com dados estáticos, visa apresentar discussões sobre a importância da atuação da Defensoria Pública da União (DPU) para a construção de uma nova perspectiva dos direitos humanos. Essa nova perspectiva deve ser comprometida com os debates das relações étnico-raciais e de política de vida e ter como principal chave de leitura a raça, posto que ela é o fator determinante nas políticas de vida e morte do país. Ademais, o artigo trata sobre a biopolítica, tanatopolítica, seletividade e morte da população jovem negra.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública da União. Direitos humanos. Igualdade racial.

## ABSTRACT

Black youth are the social group most affected by the cycle of death imposed by the Brazilian State. Given this scenario, this literature review intertwined with static data discusses the Federal Public Defender's Office important role in constructing a new perspective on human rights. This new perspective must be committed to the debates on ethno-racial relations and a life policy, having race as is main reading key, since it is the determining factor in life and death policies in the country. The article also addresses biopolitics, thanatopolitics, selectivity and death of Black youth.

**Keywords:** Federal Public Defender's Office. Human rights. Racial equality.

Data de submissão: 31/03/2021

Data de aceitação: 19/11/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. FORMAÇÃO DO CORPO MARGINAL E BIOPOLÍTICA: RESISTIR PARA EXISTIR. 2. AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS E AS BASES PARA A SUA CONSTRUÇÃO EM PRETUGUÊS. 3. O LUGAR DA POPULAÇÃO NEGRA NO ESPAÇO SOCIAL BRASILEIRO. 4. DEFENSORIA PÚBLICA, ACESSO À JUSTIÇA E IGUALDADE RACIAL: DESAFIOS DO NOSSO TEMPO. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

Este artigo pretende dialogar com os temas que nós, pesquisadoras da área do direito e de humanidades, estamos tratando em nossa trajetória acadêmica, como os conceitos de tanatopolítica e necropolítica, entendidos como dispositivos diferenciadores nas normas legais do país. Apontamos que a seletividade penal, o não acesso aos direitos fundamentais e os “corpos caídos no chão” nas periferias são algumas das demonstrações de que a nossa sociedade está assentada, a partir de dispositivos diferenciadores nas normas legais, no acesso diferenciado aos bens simbólicos, econômicos, sociais, culturais e religiosos.

Os estudos nesse campo buscam analisar a raça como o fator determinante para o estabelecimento e a manutenção da política de morte no Brasil, que é fortalecida pelo poder das normas legais. Apesar de formalmente apregoar a igualdade e garantir o direito à vida, o Estado considera, no cotidiano, que alguns cidadãos são mais aptos a viver que outros, e estes são marcados para a morte a partir de um determinante racial. Desta forma, a construção de uma política de vida que pressupõe a desconstrução do corpo negro como marginal e o estabelecimento de novas bases de sociabilidade tornam-se necessárias para o fortalecimento concreto de uma política de igualdade racial<sup>1</sup> que reconheça a humanidade da população negra, colocando-a na zona do ser.<sup>2</sup>

Refletir sobre a trajetória de exclusão da população negra e, concomitantemente, o processo de afirmação histórica dos direitos humanos, torna-se fundamental para pensar caminhos de construção de uma política de vida em meio a realidade ainda desigual e injusta do Brasil, que ceifa a vida de jovens negros todos os dias. Porém, a concepção de direitos humanos não deve ser realizada a partir daquela alardeada nos últimos anos, que considera o sujeito que deve ser protegido como abstrato e universal. Trataremos neste artigo dos direitos humanos tomando por base o nosso lugar no mundo e partindo da busca pelo reconhecimento da humanidade da população negra.

Nesse contexto de discussão, destaca-se a Constituição Federal de 1988, que inaugura um importante marco ao reconhecer a Defensoria Pública<sup>3</sup> como um órgão essencial à justiça

<sup>1</sup> ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. **Constituição de 1988 e juventude negra**: para a desconstrução de um dispositivo tanatológico, 2019b.

<sup>2</sup> FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**, 2008.

<sup>3</sup> Após seis anos da promulgação da Constituição Federal, foi sancionada a Lei Complementar nº 80/1994 – alterada pela Lei Complementar nº 132/2009 –, que organiza a Defensoria Pública da União (DPU), do Distrito Federal e dos Territórios, e, em 2001, foi realizado o primeiro concurso público para defensor público federal de segunda categoria.

e como promotora dos direitos humanos.<sup>4</sup> Para o desenvolvimento do texto, dividimos a discussão em quatro capítulos.

O primeiro capítulo aborda as relações de poder que envolvem a construção social do corpo negro como um corpo marginal na historiografia brasileira. No segundo, discute-se a importância tanto da afirmação histórica dos direitos humanos para a construção de uma sociabilidade pautada na igualdade quanto da efetividade dos direitos para a desconstrução do corpo negro como marginal. Em seguida, o capítulo três apresenta dados estatísticos que ajudam a analisar como o lugar social do negro na sociedade fortalece os estereótipos de marginalização e discute a importância do processo de desnaturalização do corpo negro como inferior, suscetível à múltiplas violências.

Por fim, o capítulo quatro evidencia a importância da atuação da Defensoria Pública, em especial a Defensoria Pública da União (DPU), como auxiliar da promoção da justiça e da igualdade racial em prol da concretização dos direitos à efetiva dignidade humana, bem como o direito à vida, que faz referência não só ao indivíduo se manter vivo, mas também a viver uma vida sem opressão, sem perseguição e sem racismo. Para o desenvolvimento do artigo, também utilizamos o método de revisão de literatura e os dados do Atlas da violência de 2018, 2019 e 2021, do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência - 2017<sup>5</sup>, de órgãos oficiais nacionais e internacionais e de organizações não governamentais que exemplificam o tema para análise.

## 1. FORMAÇÃO DO CORPO MARGINAL E BIOPOLÍTICA: RESISTIR PARA EXISTIR

As normas legais brasileiras têm como influência as noções de racionalidade e o tecnicismo jurídico advindos da cultura ocidental moderna dos séculos XVII e XVIII<sup>6</sup>, o que, somadas à acumulação de capital a partir do trabalho alheio sem remuneração, serviram como instrumentos de dominação da população negra e indígena ao longo do período escravocrata no país.<sup>7</sup>

O monopólio da produção jurídica pelo Estado<sup>8</sup> se caracterizou de formas distintas nos países europeus e nos latino-americanos. Enquanto na Europa houve maior preocupação com uma ordem normativa caracterizada por funções distributivistas, persuasivas, promocionais e premiaias, a América Latina se voltou para uma ordem normativa com funções coercitivas, repressivas e penais. De acordo com Paulo Sérgio Pinheiro<sup>9</sup>, nos países da América Latina as leis costumam penalizar os modos de vida dos grupos desprivilegiados.

<sup>4</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, [2016].

<sup>5</sup> SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes**, 2017.

<sup>6</sup> WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**, 2001.

<sup>7</sup> SOUZA FILHO, C. F. M. **A constitucionalidade do direito quilombola**, 2015.

<sup>8</sup> ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. **Controle das práticas periféricas: entre normas legais e pluralidades**, 2021.

<sup>9</sup> PINHEIRO, P. S. **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**, 2000.

Na história do Brasil, a criação jurídica reproduz, em regra, relações sociais que se fundamentam na hegemonia das oligarquias agroexportadoras, ligadas aos interesses externos e adeptas ao elitismo colonizador, ao individualismo liberal e à legalidade lógico-formal.<sup>10</sup> Ainda, a dinâmica social brasileira foi baseada na diferenciação étnico-racial, que tem como base o princípio do controle e da normatização pelo Estado, principalmente aos grupos desprivilegiados<sup>11</sup>, ou seja, aos negros e indígenas. Ao longo dos séculos, as conquistas de direitos vieram do fortalecimento desses grupos<sup>12</sup>, que lutaram e ainda lutam pelos seus interesses e direitos.<sup>13</sup>

O direito ainda está pautado no monismo, sendo reconhecidas apenas as normas emanadas pelo Estado, que, em última instância, é a reprodução de quem detém o poder, a força e os meios para aplicar a violência. Logo, o direito justo para a classe hegemônica não se traduz em direito justo para a classe subalternizada.<sup>14</sup>

Quando se analisa mais especificamente os modos de vida da população negra e a sua relação com a produção normativa do Estado, observa-se uma caminhada pela conquista de direitos que se estabelece em um aspecto formal, mas que, no espaço social, tem sua efetividade pouco percebida por esse grupo historicamente excluído. Além disso, a participação negra é pouco reconhecida no processo de sentido que é dado às normas legais e a normas que não estão institucionalizadas – um reflexo das dinâmicas de sobrevivência e reexistência – são criminalizadas pelo Estado.<sup>15</sup>

É preciso ressaltar que desde o não direito do escravizado, passando pela abolição formal do tráfico negreiro (1831) e pelas legislações que autorizavam a alforria dos escravizados – a Lei dos Sexagenários (1885) e a Lei do Ventre Livre (1871) –, observa-se que a liberdade é um processo paulatino que se manifesta de forma perversa, como um instrumento de marginalização social e econômica, negando o acesso à direitos como o direito à educação<sup>16</sup>. Se no âmbito civil e constitucional a liberdade se aproximava, o campo penal se fortalecia como importante instrumento de dominação dos corpos negros.

Os sistemas normativos da América Latina e, conseqüentemente, do Brasil, não foram efetivados mesmo quando a Constituição garantia os direitos, o que ainda é uma realidade, supostamente por falta de lei regulamentadora.<sup>17</sup> Em outras palavras, a lei era interpretada

<sup>10</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 2001.

<sup>11</sup> PEDROSO, R. C. **Violência e cidadania no Brasil: 500 anos de exclusão**, 2006.

<sup>12</sup> ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. **Novos sujeitos, novos direitos e cidadania: pluralismos e perspectivas do Sul – aspectos iniciais**, 2019e.

<sup>13</sup> Exemplos: a Lei nº 10.639/03, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – estabelece as diretrizes e bases da educação nacional para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências –, a Lei nº 12.288/10, a Lei nº 12.228/10, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, e a Lei nº 12.990/14, que reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para o provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

<sup>14</sup> LYRA FILHO, R. **O direito que se ensina errado (sobre a reforma do ensino jurídico)**, 1980.

<sup>15</sup> ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. **Controle...** *Op. Cit.*

<sup>16</sup> MATTOSO, K. Q. **Ser escravo no Brasil**, 2003.

<sup>17</sup> SOUZA FILHO, *Op. Cit.*

para não garantir direitos e para não efetivar a liberdade dos escravizados, a igualdade dos libertos e os direitos da população negra, que sempre foram resultado de um histórico de luta e pressão sobre a classe colonizadora. Logo, os movimentos de reexistência foram e continuam sendo fundamentais quando se reconhece a insuficiência da normatividade formal, bem como os constantes riscos de retrocesso de direitos.

Pode-se exemplificar que após a revolta dos Malês, ocorrida em 1835 dentro de um ciclo de revoltas negras na Bahia do século XIX, o Poder Público adotou medidas duras em relação aos escravos temendo que o Brasil pudesse ser o próximo Haiti – primeira nação negra independente pelas lutas nativas contra o imperialismo colonial – e que as elites perdessem tanto a sua mão de obra gratuita quanto os seus poderes, o que causou medo na elite branca brasileira.<sup>18</sup>

As leis desse período buscaram perseguir os africanos suspeitos de rebelião – Lei nº 1, de 28 de março de 1835, publicada pela Assembleia Legislativa da Bahia<sup>19</sup> –, estabelecer penas de morte aos escravizados que ofendessem ou ferissem seus senhores ou familiares – Lei Imperial de 10 de junho de 1835 –, proibir africanos de adquirir bens, anulando contratos já celebrados, e estabelecer impostos aos africanos forros sob pena de prisão – Lei nº 9, de 1835, artigo 8º. Além disso, a Assembleia Legislativa Provincial lutava para o estabelecimento de uma colônia na África para repatriar os africanos alforriados.<sup>20</sup>

Para além do medo da onda negra, o mundo do trabalho livre passou a ser alvo de controle pelo Poder Público quando se tratava de atividades laborais exercidas pela população negra. A Lei nº 14, de 2 de junho de 1835, instituiu capatazias encarregadas de policiar os que exercessem o ofício de ganhador, quer fossem escravizados ou libertos, evidenciando a intervenção normativa no mundo do trabalho urbano como estratégia de controle social e racial.

A questão da segurança pública foi uma constante durante o período imperial na Bahia.<sup>21</sup> Na passagem da utilização da mão de obra escravizada para a livre, o Poder Público começou a se preocupar com o lugar social que as populações negras iriam ocupar em uma nova ordem jurídico-formal, reorganizando, por meio das leis, as novas formas de controle e dominação. As práticas transgressivas da população negra, interpretadas como crimes, revelaram-se tentativas de sobrevivência e resistência contra a escravização que instituíram modos de vida como formas culturais próprias, alternativas à concepção hegemônica, “ordeira” e disciplinada de urbanidade.<sup>22</sup> A população negra sempre precisou estar atrelada ao direito de resistência para reexistir e existir.

Fora do mercado de trabalho formal, a população negra continuava sendo perseguida pelo exercício de atividades laborais informais, estando, assim, suscetíveis a outras formas de violência patrimonial, como a retirada dos seus instrumentos de trabalho por forças estatais. O desvio ou a marginalidade se apresentavam como condições obrigatórias para milhares de indivíduos que não conseguiam se inserir no trabalho assalariado, uma vez

<sup>18</sup> AZEVEDO, C. M. M. **Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites século XIX**, 1987.

<sup>19</sup> FUNDAÇÃO CULTURAL DO ESTADO DA BAHIA; DIRETORIA DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS. **Legislação da província da Bahia sobre o negro: 1835 a 1888, 1996.**

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> MATTOSO, *Op. Cit.*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

que houve uma migração dos escravos coloniais para os piores postos de trabalho da sociedade livre<sup>23</sup>. Além disso, permanecem socialmente aprisionados nas estatísticas do trabalho infanto-juvenil ou de trabalho análogo à escravidão.<sup>24</sup>

Outras ações violentas do Estado contra os grupos marginalizados são implementadas com o advento dos séculos XX e XXI, cobrindo desde a Revolta da Vacina (1904), passando pelos massacres do Carandiru – que completa 30 anos – e a chacina do Cabula (2015), até casos recentes de sujeitos encarcerados que foram colocados em containers, em 2020, durante a pandemia da covid-19.<sup>25</sup> Esses exemplos reforçam a relação assimétrica do Estado com as populações periféricas, sobretudo a população negra. Toda essa dinâmica de exclusão social facilitou o processo de guetificação do espaço social brasileiro, o que favorece o extermínio<sup>26</sup>, a criminalização da pobreza, atrelados ao ideário do medo do corpo negro<sup>27</sup>. O retrato que exhibe a atitude do Estado em deixar parte da população morrer revela a face da sua gestão da vida social articulada a uma diferenciação dos corpos, dentro de relações de poder.<sup>28</sup> Essa relação assimétrica com a vida se encontra vinculada ao saber-poder que molda o indivíduo a partir da enunciação da verdade<sup>29</sup>. A verdade construída sobre o corpo marginal subverteu a lógica da violência, pois retirou a perversidade dos responsáveis pela crueldade da escravidão e a direcionou para o grupo subjugado, reformulando uma nova ordem de vida em que o mal ou o crime está localizado no corpo negro.

Por isso a dificuldade de se reconhecer o vetor tanatológico – a norma de morte – que funda a sociedade brasileira, porque esse reconhecimento requer confrontar as lógicas de construção dos discursos de verdade, que são concebidos assimetricamente no estabelecimento dos pactos sociais e externalizados pelas normas legais. Estas operam como um poder simbólico emitido a partir da enunciação e da legitimação de uma visão de mundo legítima.<sup>30</sup>

O lugar do marginal foi a abertura necessária para o Estado matar sem que isso significasse uma perda no corpo social, pois a não inclusão real da população negra enquanto cidadã a aprisiona a um “corpo perigoso” que deve ser excluído ou descartado. São essas representações sociais que facilitam o extermínio dos jovens negros sem que haja comoção social ou mudanças nas políticas públicas, visto que existe uma aceitação tácita de que “bandido bom é bandido morto”. Para que o vetor tanatopolítico opere no corpo social, torna-se necessário, assim, que determinados indivíduos estejam submetidos a

---

<sup>23</sup> MATTOS, W. R. **Negros contra a ordem**: astúcias, resistências e liberdades possíveis (Salvador, 1850-1888), 2008.

<sup>24</sup> ARAÚJO, D. F. M. S.; GÓES, E.; SANTOS, W. C. S. **Da casa grande à universidade**: uma análise sócio-jurídica do trabalho doméstico e do acesso ao direito fundamental à educação no Brasil, 2019c.

<sup>25</sup> ARAÚJO, D. F. M. S.; MARTINS, I. C. J.; SANTOS, W. C. S. **Direitos humanos e necropolítica**: o que a emergência da covid-19 pode visibilizar sobre o sistema penitenciário brasileiro?, 2021.

<sup>26</sup> RUDOLFO, F. **Dogmas acusatórios em uma democracia (in) constitucional**: a metagarantia da defesa pública e o combate a cultura corporativista do medo, 2015.

<sup>27</sup> WERMUTH, M. A. D. O Brasil e a criminalização da pobreza: a imposição do medo como instrumento de controle social e de desrespeito à dignidade humana, 2014, p. 77-97.

<sup>28</sup> FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**, 1979.

<sup>29</sup> REZENDE, G. S. **O poder e a biopolítica**: as fronteiras que separam a vida digna da vida indigna de ser vivida, 2018, p. 44-49.

<sup>30</sup> BOURDIEU, P. **O poder simbólico**, 2009.

uma dominação total do Estado, que os descaracteriza de sua identidade de cidadania. Nesse sentido, quando as portas/escolhas são limitadas, a população negra sempre está a um passo da criminalidade/marginalização.

Alguns trabalhos<sup>31</sup> aprofundam a importância de revisitar a história da exclusão da população negra no país enquanto o ponto analítico fundamental para se analisar os simbolismos que o corpo negro adquire durante o tempo – é visto primeiramente sob uma perspectiva de propriedade e, depois, pela concepção de corpo marginal que nunca adquire requisitos suficientes de dignidade e humanidade para que o seu ser possa alcançar a liberdade, entendida como o atributo fundante da dignidade da pessoa humana. É na negação da humanidade da população negra, que ainda permanece na zona do não ser<sup>32</sup>, que se evidencia a importância do direito à resistência, que mesmo não positivado, está atrelado à condição humana de existir em toda a sua plenitude.

Fica mais difícil questionar os fundamentos da liberdade dentro uma sociedade de direitos que preza pela liberdade, mas apenas a liberdade de alguns(mas). Mas ao nos adentrarmos na zona do não ser, a liberdade toma outros sentidos, dentre eles resistência e reexistência. Todavia, por que precisamos falar de direito de resistência quando falamos de liberdade? A vida, o maior bem jurídico tutelado, não é para todos; alguns(mas) nascem para viver e usufruir do capital simbólico, econômico, social, cultural e religioso, enquanto outros(as) nascem para morrer ou, no máximo, viver na zona do não ser: um morto vivo.

## 2. AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS E AS BASES PARA A SUA CONSTRUÇÃO EM PRETUGUÊS

A afirmação histórica dos direitos humanos<sup>33</sup> demonstra uma trajetória em prol do reconhecimento da igualdade e da dignidade como valores intrínsecos à condição humana.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> ARAÚJO, D. F. M. S. **Juventude negra no Brasil**: para uma desconstrução de um corpo marginal e descartável, 2019; ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. **Constituição... Op. Cit.**; ARAÚJO, D. F. M. S. *et al.* **História, memória e ressentimento**: revisitando a trajetória de exclusão da população negra no Brasil, 2020.

PIRES, T. R. O. **Racializando o debate sobre direitos humanos**, 2018b.

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> São exemplos de instrumentos internacionais: a Magna Carta, de 1215; a Lei de Habeas Corpus da Inglaterra, de 1679; a Declaração de Direitos da Inglaterra, de 1689; a Declaração de Independência e a Constituição dos Estados Unidos da América (EUA); as Declarações de Direitos da Revolução Francesa; a Constituição Francesa, de 1848; a Convenção de Genebra, de 1864; a Constituição Mexicana, de 1917; a Constituição Alemã, de 1919; a Convenção de Genebra sobre a Escravidão, de 1926; a Convenção relativa ao tratamento aos prisioneiros de guerra de Genebra, de 1929; a Carta das Nações Unidas; a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948; a Convenção para a prevenção e a repressão do crime de genocídio, de 1948. COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 2008.

Nesta lista de documentos e declarações sobre direitos humanos, vale destacar que, em regra, não ocorre a inclusão da Revolução do Haiti/Saint-Domingue (1791-1800) como marco histórico para a construção da percepção de direitos humanos. Porém, é importante destacar que apesar do apagamento proposital, o Haiti é pedra fundamental para análise de tal processo, visto que se tornou a primeira república negra independente no mundo. SILVA, K. S.; PEROTTO, L. L. N. **A zona do não-ser do direito internacional**: os povos negros e a revolução haitiana, 2018.

<sup>34</sup> COMPARATO, F. K. *Op. Cit.*

Mas quem é humano? Quem é reconhecido em sua humanidade? Todos os humanos ou alguns humanos? Essa humanidade é reconhecida para a população negra?

A tese de que os homens têm direitos naturais que antecedem qualquer sociedade política se fortaleceram no século XVIII com a Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, e com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Tais direitos, que se afirmam historicamente como inalienáveis e sagrados, materializam reivindicações concretas acerca de valores históricos, sobretudo referentes à liberdade e à dignidade humana, visto que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão prevê no seu artigo 2º o direito de resistência à opressão.<sup>35</sup>

Todavia, este caminho, que se apresenta como um forte aparato normativo que garante direitos, resta como problemático no campo de sua efetividade, em especial para populações que não têm a sua humanidade reconhecida. O campo das normas que atribuem direitos ao homem aparece como aquele em que a defasagem é maior entre a posição da norma e a sua efetiva aplicação.<sup>36</sup>

É preciso compreender os direitos humanos como um processo de reinvenção humana por meio de um espaço de lutas entre as dialéticas do passado histórico e do presente.<sup>37</sup> Para Wolkmer<sup>38</sup>, as necessidades, os conflitos e os novos problemas colocados pela sociedade no final de uma era e no início de outro milênio engendram também “novas” formas de direitos que desafiam e colocam em questão a dogmática jurídica tradicional, os seus institutos formais e materiais e as suas modalidades individualistas de tutela. Os chamados “novos” direitos, embora nem sempre sejam inteiramente “novos” – na verdade, por vezes, o “novo” é o modo de obter direitos que não passam mais pelas vias tradicionais, isto é, a via legislativa e judicial, mas provêm de um processo de lutas específicas e da conquista das identidades coletivas plurais para serem reconhecidos pelo Estado ou pela ordem pública constituída –, manifestam a visibilidade de novos sujeitos em busca de reconhecimento. Nesse sentido, o sujeito de direito não é mais o sujeito abstrato; é a coletividade que demanda direitos antigos negados pelo Estado. Por vezes, o caminho de efetivação dos novos direitos enfrenta a violência simbólica das normas legais instituídas. Segundo Bourdieu, fala-se, então, de uma autoridade jurídica que representa, por excelência, a violência simbólica legítima que pertence ao Estado e está associada com o uso da força física.

O Estado manifesta o seu poder ao impor leis coercitivas. Assim, a análise sobre a institucionalização dos direitos ao longo do tempo pode ocultar, por vezes, a violência simbólica<sup>39</sup> que se estabelece no processo de construção das normas legais, tendo em vista a

<sup>35</sup> WOLKMER, A. C. **Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos**, 2013.

<sup>36</sup> BOBBIO, N. **A era dos direitos**, 2004.

<sup>37</sup> ARENDT, H. **As origens do totalitarismo**, 1979.

<sup>38</sup> WOLKMER, A. C. **Introdução...** *Op. Cit.*

<sup>39</sup> O poder simbólico que envolve a enunciação de uma visão legítima do mundo visa a construção da realidade para o estabelecimento de uma ordem e tal imposição não é percebida como arbitrária. BOURDIEU, P. *Op. Cit.*

imposição da visão de mundo das classes dominantes sobre os demais grupos sociais.<sup>40</sup> Essa visão de mundo se estabelece como discurso de verdade sobre a realidade social.<sup>41</sup>

Essa violência pode ser exemplificada como a racialização do sistema penal brasileiro. De acordo com Pedro Argolo, Evandro Duarte e Marcos Vinicius<sup>42</sup>, o racismo aparece como tema central para analisar o controle social e a discriminação dos negros. A racialização do sistema penal, por exemplo, surge tardiamente para o campo criminológico no Brasil – relacionado ao silêncio acadêmico, ao racismo institucional e à branquitude. Pode-se interpretar tal questão a partir de uma análise sobre o processo de naturalização do lugar social e dos modos de vida da população negra, em que é naturalizado, por exemplo, a mulher negra ser a doméstica e a população negra residir nas favelas e receber menos que a população branca por trabalhos iguais.<sup>43</sup>

A naturalização da associação do corpo negro à imagem do escravizado, desprovido de humanidade<sup>44</sup>, fortalece as representações sociais e os estereótipos de inferiorização que continuam a fazer parte da historiografia brasileira<sup>45</sup>. A naturalização significa ver o lugar do negro vinculado à determinados papéis e funções.<sup>46</sup> Segundo Correa:

O negro foi frequentemente associado na historiografia brasileira à condição social do escravo. A menção ao primeiro remete-se quase automaticamente à imagem do segundo. Negro e escravo foram vocábulos que assumiram conotações intercambiáveis, pois o primeiro equivalia a indivíduos sem autonomia e liberdade e o segundo correspondia – especialmente a partir do século XVIII – a indivíduo de cor. Para a historiografia tradicional, este binômio (negro-escravo) significa um ser economicamente ativo, mas submetido ao sistema escravista, no qual as possibilidades de tornar-se sujeito histórico, tanto no sentido coletivo como particular do termo, foram quase nulas.<sup>47</sup>

As valorações que os grupos hegemônicos, detentores do privilégio, atribuem às periferias apresentam um baixo valor de reconhecimento e mascaram as diferenças que compartilham por meio de mecanismos de estereotipação e racismo. Esses estereótipos criam e sustentam as relações de dominação econômica, política, cultural, institucional, patriarcal, entre tantas outras existentes nos mais diversos meios<sup>48</sup>, bem como são utilizados para justificar, a partir da meritocracia, o sucesso e o insucesso de uma pessoa, sem incluir na

<sup>40</sup> *Ibidem*; FOUCAULT, M. *Op. Cit.*

<sup>41</sup> FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

<sup>42</sup> ARGOLO, P.; DUARTE, E. P.; QUEIROZ, M. V. **A hipótese colonial, um diálogo com Michel Foucault: a modernidade e o Atlântico Negro no centro do debate sobre racismo e sistema penal**, 2016.

<sup>43</sup> GONZALEZ, L. **Racismo e sexismo na cultura brasileira**, 1983.

<sup>44</sup> Como exemplo, as mulheres negras recebem menos anestesia durante o parto que as mulheres brancas. PINA, R.; RIBEIRO, R. **Nas maternidades, a dor também tem cor**, 2020.

<sup>45</sup> ARAÚJO, D. F. M. S. **O problema da inclusão: um olhar sobre a realidade brasileira** 2017a, p. 147-164.

<sup>46</sup> SILVA, A. C. **A representação social do negro no livro didático: o que mudou? Por que mudou?**, 2011.

<sup>47</sup> CORREA, S. M. S. **O negro e a historiografia brasileira**, 2000, p. 87.

<sup>48</sup> GUARESCHI, P. **A ideologia: um terreno minado**, 1996.

discussão os privilégios que a elite branca apresenta até hoje em decorrência da acumulação de capital, a partir do trabalho não remunerado da população negra e indígena.

Para a desconstrução do corpo negro como marginal, requer-se ir além do processo de positivação de direitos, pois mesmo diante de grandes avanços, como o reconhecimento da dignidade humana como um dos fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito – artigo 1º, III, da Constituição de 1988 – e o respeito aos direitos humanos – artigo 5º, § 1º, § 2º e § 3º da Constituição de 1988 –, o que ocorre é a permanência dos atos de desumanização. Assim, não basta se curvar ao manto constitucional da cidadania. Para Capella:

A cidadania contempla, com os olhos prudentemente desentendidos do servo, a proliferação de novas misérias tecnológicas ou sociais: o tráfico de órgãos humanos, as manipulações genéticas, as acefalias por contaminação; o assassinato de crianças abandonadas, o crescimento das máfias, a fome generalizada, os extermínios em massa. O catálogo de horrores do mundo desencantado, contemporâneo, de relações sociais universalizadas, estabelecidas insuportavelmente assim, ante as quais os seres humanos, como cidadãos, carecem de poder, com o perigoso engano de que a cidadania – universalista, ilustrada – chegue a parecer redundante.<sup>49</sup>

Isto significa que a conquista formal da cidadania ainda não impede a permanência das misérias e das desigualdades raciais e sociais que imperam no país, bem como fortalece o surgimento dos cidadãos-servos<sup>50</sup>, ou seja, aqueles “sujeitos dos direitos sem poder”.<sup>51</sup> As garantias legais e a igualdade<sup>52</sup> de todos perante a lei previstas na Constituição encontram grandes desafios quando se fala na necessidade de incluir grande parte da população não privilegiada. Assim, essas sociedades baseadas na exclusão – em termos de direitos civis e sociais – poderiam ser consideradas uma “democracia sem cidadania”.<sup>53</sup>

Logo, os direitos humanos precisam ser pensados dentro de uma perspectiva que valoriza as trajetórias individuais<sup>54</sup> e coletivas das populações colonizadas/subalternizadas, que efetiva os direitos<sup>55</sup>, reconhece a humanidade dos corpos marginalizados e que pressupõe o diálogo entre as culturas, visando compor um processo emancipatório<sup>56</sup>, bem como

<sup>49</sup> CAPELLA, J. R. **Os cidadãos servos**, 1998, p. 147.

<sup>50</sup> Para Capella, os cidadãos se desdobram em servos quando dissolverem o seu poder ao confiarem só ao Estado a tutela dos seus direitos e ao tolerar uma democratização falsa e insuficiente que não impede o poder político privado modelar a “vontade estatal”.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>52</sup> Além da igualdade formal e material, na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, que julgou a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, lei de cotas no serviço público, o Ministro Roberto Barroso abordou a igualdade como reconhecimento do processo de acesso desigual a bens e serviços que atinge a população negra e demais populações subalternizadas. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação declaratória de constitucionalidade**, 2017.

<sup>53</sup> PINHEIRO, *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>54</sup> DORNELLES, J. R. W. **O desafio da educação em direitos humanos**, 1998.

<sup>55</sup> ARAÚJO, D. F. M. S. **Política pública, efetividade e direitos sociais**, 2017b.

<sup>56</sup> SANTOS, B. S. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**, 1997.

um pluralismo jurídico comunitário participativo e libertador que se distingue do pluralismo jurídico neoliberal incluído nos ordenamentos jurídicos dos últimos anos.<sup>57</sup>

Para a população negra no Brasil, em especial a sua juventude, o direito à vida é uma constante luta e um exemplo de como os direitos básicos ainda não são oportunizados de igual forma para todos os cidadãos. Logo, é preciso ir além: revisitar a história e a memória desses processos de enfrentamentos da população negra é fundamental para construir um novo caminho em que os direitos fundamentais façam sentido. Este sentido, por sua vez, não deve vir de fora, mas de dentro, do seio de uma construção amefricanizada<sup>58</sup> e em pretuguês<sup>59</sup>, ou seja, direitos que reconheçam as pluralidades dos sentidos existentes nos múltiplos processos normativos presentes no espaço social brasileiro.

Na década de 1980, Lélia Gonzalez afirmou que a população negra não fala errado; fala uma linguagem própria que influenciou a estrutura da língua falada atualmente no Brasil.

É engraçado como eles gozam a gente quando a gente diz que é Framengo. Chamam a gente de ignorante dizendo que a gente fala errado. E de repente ignoram que a presença desse r no lugar do l, nada mais é que a marca linguística de um idioma africano, no qual o l inexistente. Afinal, quem que é o ignorante? Ao mesmo tempo, acham o maior barato a fala dita brasileira, que corta os erros dos infinitivos verbais, que condensa você em cê, o está em tá e por aí afora. Não sacam que tão falando pretuguês. [...] De repente é desbundante perceber que o discurso da consciência, o discurso do poder dominante, quer fazer a gente acreditar que a gente é tudo brasileiro, e de ascendência européia, muito civilizado, etc e tal.<sup>60</sup>

### 3. O LUGAR DA POPULAÇÃO NEGRA NO ESPAÇO SOCIAL BRASILEIRO

Lélia Gonzalez, na década de 1980, descreveu o racismo como “a sintomática que caracteriza a neurose cultural brasileira”<sup>61</sup> e debateu sobre a naturalização do lugar do negro

<sup>57</sup> VÉRAS NETO, F. Q. **Pluralismo jurídico-comunitário participativo, emancipatório, libertador como projeto de combate ao monismo jurídico neoliberal na América Latina**, 2010.

<sup>58</sup> Lélia Gonzalez nos convoca a pensar a questão a partir da visão da América Latina e do Caribe como descendentes da diáspora africana que incorporaram o processo histórico de dinâmica cultural afrocentrada. “Amefricanidade está intimamente relacionada àquelas de Panafricanismo, “Negritude”, “Afrocentricity”, etc. [...] Portanto, a Améfrica, enquanto sistema etnogeográfico de referência, é uma criação nossa e de nossos antepassados no continente em que vivemos, inspirados em modelos africanos”. GONZALEZ, L. *Op. Cit.*, p. 76.

<sup>59</sup> “A utilização do termo “pretuguês” neste trabalho reconhece e agrega a riqueza e a sonoridade das línguas indígenas e expressa a vontade de que as reflexões aqui expostas possam ser compartilhadas e acessadas pelas múltiplas experiências que compõem o tecido social brasileiro e latino-americano. E, no contexto de discussão promovido aqui, estenderia a proposta da autora para uma leitura do constitucionalismo que seja também apreensível em “pretuguês”. PIRES, T. R. O. **Por um constitucionalismo ladino-amefricano**, 2018a, p. 288.

<sup>60</sup> GONZALEZ, L. *Op. Cit.*, p. 238.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 224.

na sociedade brasileira – o lugar da miséria, do malandro, do ladrão, do que é perseguido pela polícia, da empregada doméstica, daquele que reside nas favelas, e ironizou:

Preto aqui é bem tratado, tem o mesmo direito que a gente tem. Tanto é que, quando se esforça, ele sobe na vida como qualquer um. Conheço um que é médico; educadíssimo, culto, elegante e com umas feições tão finas... nem parece preto. Por aí se vê que o barato é domesticar mesmo.<sup>62</sup>

Mesmo com o fim formal do sistema escravista, o corpo negro ainda se localiza em lugares sociais desprivilegiados dentro do espaço social brasileiro<sup>63</sup>. Apresentaremos alguns dados que demonstram a ocupação desigual desse espaço. Segundo os dados publicados em 2017 pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa (GEMAA), a divisão racial do trabalho acaba por alocar os brancos nas ocupações intelectuais e os não brancos<sup>64</sup> nos trabalhos manuais, com destaque para a alta proporção de pretos nos serviços domésticos – 7% brancos e 14% negros.<sup>65</sup>

O GEMAA 2017 informa ainda que as mulheres brancas têm mais tempo de escolaridade que todos os outros indivíduos – média de 10 anos –, sendo superior também aos homens brancos, enquanto as mulheres pardas e pretas têm 8,3 e 8,4 anos de estudo, respectivamente. O estudo evidenciou que as mulheres pretas e pardas são as maiores vítimas pelas desigualdades, enquanto homens e mulheres brancas despontam como os maiores privilegiados.<sup>66</sup>

Quando o tema é violência, a população negra também se encontra presente nas estatísticas. O Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil<sup>67</sup> analisou dados sobre o sistema prisional brasileiro de 2005 a 2012. Nesta pesquisa, observou-se que a maioria dos encarcerados era jovens de 18 a 24 anos, ou seja, 54,8% da população encarcerada. A seletividade racial aponta para a maioria negra entre os presos no país: em 2012, o percentual era de 60,8% de negros na população prisional.

Toda essa realidade que aprisiona a população negra é apresentada no Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Assassínados dos Jovens, que assevera:

[...] mecanismos, institucionais ou não, que impingem limites e mesmo a exclusão, fazendo com que a pessoa negra esteja mais vulnerável a situações de imobilidade social associadas à pobreza e à miséria, quando não a situações extremas que levam à alienação e, no limite, à morte”.<sup>68</sup>

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 225.

<sup>63</sup> LIMA, R. M. **Mulheres negras**: a relação de mobilidade urbano periférica com a permanência na educação superior, 2019.

<sup>64</sup> A divisão em brancos e não brancos é a categoria utilizada na pesquisa.

<sup>65</sup> LEÃO, N. *et al.* **Relatório das desigualdades de raça, gênero e classe**, 2017.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Mapa do encarceramento**: os jovens do Brasil, 2015.

<sup>68</sup> BRASIL. Senado Federal. **Relatório final**: CPI assassinato de jovens, 2016, p. 36.

De acordo com o Mapa de Vulnerabilidade da Juventude (2017), a violência atinge principalmente os jovens negros do sexo masculino que moram nas periferias e em áreas metropolitanas dos centros urbanos. O risco de um jovem negro ser vítima de homicídio no Brasil é 2,7 vezes maior que o de um jovem branco.<sup>69</sup>

O Atlas da violência de 2019 assinala sobre a continuidade do processo de aprofundamento da desigualdade racial nos indicadores de violência letal no Brasil, com cenários estaduais e regionais distintos. De acordo com o relatório,

[...] fica evidente a necessidade de que políticas públicas de segurança e garantia de direitos devam, necessariamente, levar em conta tais diversidades, para que possam melhor focalizar seu público-alvo, de forma a promover mais segurança aos grupos mais vulneráveis.<sup>70</sup>

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017<sup>71</sup>, 76,2% das vítimas de intervenções policiais entre 2015 e 2016 eram negras, isso corresponde a 4.222 pessoas. Ainda, segundo o Atlas da violência de 2018<sup>72</sup>, “uma das principais facetas da desigualdade racial no Brasil é a forte concentração de homicídios na população negra. É como se, em relação à violência letal, negros e não negros vivessem em países completamente distintos”.

Dados de 2018 do Departamento Penitenciário Nacional sobre o hiperencarceramento no Brasil, que tinha nesse ano a quarta maior população carcerária do mundo, indicaram que das aproximadamente 700 mil pessoas privadas de liberdade, 61,7% eram pretas ou pardas. Além disso, somente 75% dos encarcerados tinha o ensino fundamental completo.<sup>73</sup>

Já o Atlas de 2021<sup>74</sup> aponta a continuidade da desigualdade racial no país, uma vez que 77% das vítimas de homicídio são negras e a chance de um negro ser assassinado é 2.6 vezes maior do que a de uma pessoa não negra. Ademais, a maioria dos assassinados – 53% – são adolescentes e jovens de 15 a 29 anos e a taxa de homicídio aumentou 1,6% em relação aos negros e reduziu 33% em relação aos não negros. Esses números mostram que a juventude negra continua caída no chão no Brasil, morta com o aval estatal.

Vale ressaltar ainda que o Atlas 2021 atesta o aumento da violência contra os povos originários em 21,6%, pessoas com deficiência e a população LGBTQIA+, bem como a maior vulnerabilidade de crianças e idosos. Além disso, o atlas aponta que 70% dos assassinatos do país entre 2009 e 2019 foram cometidos com armas de fogo e que a violência contra as mulheres, que é maior entre as mulheres negras, cresceu nas residências e reduziu fora dele, ou seja, os violentadores estão no ambiente familiar.

<sup>69</sup> SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes**, 2017.

<sup>70</sup> CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2019**, 2019, p. 51.

<sup>71</sup> SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes**, 2017.

<sup>72</sup> CERQUEIRA, D. (coord.). **Atlas da violência 2018**, 2018, p. 40.

<sup>73</sup> **SISTEMA carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão**, 2018.

<sup>74</sup> CERQUEIRA, D. C.; FERREIRA, H.; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2021**, 2021.

Diante da incessante violência, algumas campanhas foram lançadas nos últimos anos para divulgar essas problemáticas e cobrar soluções para o crescimento das mortes dos jovens negros, tais como “Parem de nos matar”, “Vidas negras importam”<sup>75</sup> e “Jovem negro vivo”. Segundo a Anistia Internacional, executora da campanha Jovem negro vivo: “Em 2012, 56.000 pessoas foram assassinadas no Brasil. [...] A maioria dos homicídios é praticado por armas de fogo, e menos de 8% dos casos chegam a ser julgados”.<sup>76</sup>

Todo esse cenário provavelmente contribui para que a maioria da população sinta mais medo do que confiança na polícia. As que confiam são pessoas brancas com renda superior a dez salários-mínimos.<sup>77</sup> A desconfiança também atinge o Poder Judiciário, como informou uma pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), que tinha como objetivo medir o Índice de Percepção do Cumprimento da Lei (IPCLBrasil): “Enquanto que, entre brancos, a confiança da população na polícia e no Judiciário chega a, respectivamente, 37% e 27%, ela cai para 30% e 22% se perguntarem a negros, pardos e indígenas”.<sup>78</sup>

Portanto, para que haja igualdade racial, torna-se fundamental a desconstrução do negro como um corpo marginal e o enfrentamento do racismo no sistema punitivo. Para Fernanda Rudolfo, o “sistema punitivo brasileiro prossegue no combate aos inimigos que foram estabelecidos. A ideia de seleção de inimigos, de separação entre cidadãos e seres que não merecem ter direitos, não é recente”<sup>79</sup>. Ainda segundo Rudolfo, o defensor público seria capaz de atuar pela transformação social, por meio da educação em direitos, pela conscientização dos marginalizados ou pela prática de atos processuais que combatam o *status quo* de antecipação da pena e de segregação socioeconômica. Tal atuação poderia auxiliar em uma mudança no que tange à reflexão crítica sobre a violência simbólica das normas legais e como os pressupostos de universalidade e impessoalidade podem, na prática, diferenciar, excluir e separar os grupos sociais a partir de suas práticas, tendo como pressuposto um recorte racial.<sup>80</sup> Na obra *Inimigo no direito penal*, de Zaffaroni, extrai-se que:

O poder punitivo sempre discriminou os seres humanos e lhes conferiu um tratamento punitivo que não correspondia à condição de pessoas, dado que os considerava apenas como entes perigosos ou daninhos. Esses seres humanos são assinalados como inimigos da sociedade e, por conseguinte, a eles é negado o direito de terem suas infrações sancionadas dentro dos limites do direito penal liberal, isto é, das garantias que hoje o direito internacional dos direitos humanos estabelece universal e regionalmente.<sup>81</sup>

<sup>75</sup> Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/nao-ha-mais-urgente-debate-no-pais-que-o-genocidio-da-juventude-negra/>>.

<sup>76</sup> CAMPANHA jovem negro vivo, c2020, n.p.

<sup>77</sup> REDE BRASIL ATUAL. **Maioria da população sente mais medo que confiança na polícia**, 2019.

<sup>78</sup> CONFIANÇA da população negra no judiciário e na polícia é menor que entre brancos, informa o Índice de Percepção da Cumprimento das Leis (IPCLBrasil), 2015, n.p.

<sup>79</sup> RUDOLFO, F., *Op. Cit.*, p. 82.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> ZAFFARONI, E. R. **O inimigo no direito penal**, 2007, p. 11.

Diante dos dados expostos, vale trazer uma reflexão de Lélia Gonzalez:

O lugar natural do grupo branco dominante são moradias saudáveis, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes formas de policiamento que vão desde os feitores, capitães de mato, capangas, etc, até à polícia formalmente constituída. [...] Já o lugar natural do negro é o oposto, evidentemente: da senzala às favelas, cortiços, invasões, alagados e conjuntos “habitacionais” [...] dos dias de hoje, o critério tem sido simetricamente o mesmo: a divisão racial do espaço [...] No caso do grupo dominado o que se constata são famílias inteiras amontoadas em cubículos cujas condições de higiene e saúde são as mais precárias. Além disso, aqui também se tem a presença policial; só que não é para proteger, mas para reprimir, violentar e amedrontar. É por aí que se entende porque o outro lugar natural do negro sejam as prisões. A sistemática repressão policial, dado o seu caráter racista, tem por objetivo próximo a instauração da submissão.<sup>82</sup>

Como pesquisadoras negras, temos focado nossos estudos para a compreensão dos dispositivos tanatológicos e raciais impregnados nas normas legais criminalizadoras ou em políticas públicas que alcançam os grupos sociais de forma desigual, apontando caminhos para se pensar uma política de vida que pressupõe novas bases de sociabilidade, a partir de um processo mais igualitário de relações sociais e raciais. Neste ponto, é importante que a Defensoria Pública atue junto com a sociedade, os movimentos sociais e os novos sujeitos na busca por novos e reais caminhos para a promoção dos direitos humanos de forma efetiva. Uma perspectiva de direitos humanos racializada<sup>83</sup>, isto é, que reconhece a humanidade da população negra, amplia, assim, o acesso desta população aos seus direitos e diminui as desigualdades sociais e raciais no país.

#### **4. DEFENSORIA PÚBLICA, ACESSO À JUSTIÇA E IGUALDADE RACIAL: DESAFIOS DO NOSSO TEMPO**

Foi a Constituição Federal de 1988 que passou a reconhecer a Defensoria Pública como órgão essencial à Justiça:

[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.<sup>84</sup>

Tal marco foi fundamental na garantia do efetivo acesso à Justiça a pessoas e/ou grupos em situação de vulnerabilidade. De acordo com o IBGE, tendo em vista o critério de

<sup>82</sup> GONZALEZ, L., *Op. Cit.*, p. 232.

<sup>83</sup> PIRES, T. R. O. **Racializando...**, *Op. Cit.*, 2018b.

<sup>84</sup> BRASIL, *Op. Cit.*

renda, aproximadamente 82% da população brasileira é potencial usuária dos serviços da Defensoria Pública<sup>85</sup>. De acordo com Ré, o grande desafio para as defensoras(es) é “garantir plenitude e efetividade” e a ampliação das atuações no contexto de defesa dos Direitos Humanos e do regime democrático.<sup>86</sup>

É nesse caminho para garantir o “direito a ter direitos” que a Defensoria Pública se estabelece como a instituição que poderá auxiliar a população negra contra todo um histórico de exclusão social que marca o país.<sup>87</sup> Para Ré, “o Brasil possui uma aristocracia colonial armada que, nega os direitos humanos e não reconhece ou declara o que passa em seus becos ou vielas, hospitais ou suas celas”.<sup>88</sup> Por isso, a Defensoria Pública tem papel importante na sociedade, principalmente ao se aproximar dos setores mais vulneráveis, que estão inseridos em contextos sociais, econômicos e jurídicos de contradições e demagogias.<sup>89</sup>

Ainda estamos diante de um sistema de justiça “excludente, elitista, burocratizado e obsoleto [...] marcado pelo “patrimonialismo” nas relações obrigacionais e pelo “patriarcalismo” nas relações pessoais, tudo dentro de uma estrutura rígida e imóvel de poder”.<sup>90</sup> Além disso, as populações desprivilegiadas ainda carecem de políticas públicas adequadas e efetivas de planejamento social, de justiça... enfim, de uma estrutura socioeconômica viável para seu progresso e desenvolvimento.

Para Maria Aparecida Lucca Caovilla,

[...] a população brasileira e de baixa renda tem dificuldades em concretizar, na prática, o efetivo acesso à justiça. A justiça brasileira parece distanciar-se cada vez mais dos pobres e oprimidos, quando na realidade são eles os que mais precisam dela para a proteção de seus direitos.<sup>91</sup>

Desta forma, o papel da Defensoria Pública enquanto instituição democrática torna-se fundante para a efetividade de direitos, pois “exige o cumprimento do papel provedor do Estado, em certos casos, mesmo contra a lei, mas próxima da justiça”.<sup>92</sup> Para Maria Tereza Sadek:

[...] a atuação da Defensoria Pública tem a possibilidade de romper com uma situação caracterizada por desigualdades cumulativas. Tal traço, definidor da realidade brasileira, retrata uma situação na qual a precariedade de renda implica precariedade em educação, precariedade em saúde, precariedade em habitação, déficits em qua-

85 ANADEP, op. cit.

86 RÉ, *Op. Cit.*, p. 34.

87 ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. A defensoria pública do estado da Bahia e a política de vida para a população negra: uma atuação possível e urgente, 2019a, p. 162-176.

88 RÉ, A. I. M. R. **A promoção dos direitos humanos no Brasil: o papel da defensoria pública**, 2015, p. 31.

89 ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. **A defensoria pública do estado da Bahia e a política de vida para a população negra: uma atuação possível e urgente**, 2019a.

90 RÉ, A. I. M. R., *Op. Cit.*, p. 20.

91 CAOVILO, M. A. L. **Acesso à justiça e cidadania**, 2006, p. 61.

92 *Ibidem*.

lidade de vida. Isto é, desigualdades que se agregam constituindo uma situação de exclusão. Nessa situação, sobra pouco espaço – se algum – para a vivência de direitos.<sup>93</sup>

Porém, a promoção dos direitos humanos não é realizada apenas com a garantia do acesso à justiça; há uma gama de direitos que são essenciais para uma vida justa com igualdade racial e livre de opressões. Diante da limitação de espaço para o debate, traremos à lume alguns temas que dialogam com a atuação da DPU.

A partir do momento em que o direito estabelece diálogo com a interdisciplinaridade e tenta se aproximar da realidade social, ocorre o encontro com o campo das políticas públicas e o entendimento de que não é possível exercer as liberdades públicas e os direitos individuais se os direitos sociais não são efetivos na vida do cidadão. Assim, não é suficiente a abstenção do Estado e a não violação de direitos; é necessário que o Estado atue na concretização dos direitos humanos, em especial os direitos sociais. Logo, a efetividade dos direitos sociais – direitos econômicos, sociais e culturais – é que garante o gozo dos direitos individuais.<sup>94</sup>

É nesse contexto de efetivação de políticas públicas e direitos sociais que estabelecemos diálogo com os possíveis caminhos de atuação da DPU como auxiliar da promoção dos direitos humanos e da defesa dos direitos individuais e coletivos da população negra. Assim, propomos que cabe à Defensoria Pública a atuação pelo mínimo existencial, como o acesso assistencial à saúde, à educação, à alimentação<sup>95</sup> e aos demais direitos sociais.

Algumas ações merecem destaque, como: o acompanhamento de trabalhadores(as) em situação análoga à escravidão<sup>96</sup>, um grave problema social que tem como raiz central o racismo<sup>97</sup>; o questionamento do plano de vacinação de pessoas em situação de rua<sup>98</sup>, posto que o Censo Nacional Sobre a População em Situação de Rua (Censo Pop Rua), realizado em 2007 e 2008, mostrou que 67% das pessoas em situação de rua se declaram pardas ou negras.<sup>99</sup>

A instituição passou a atuar no Observatório das cotas raciais<sup>100</sup>, um canal de denúncias de fraudes e irregularidades em cotas raciais em vestibulares e concursos públicos do Maranhão, como uma iniciativa que visa garantir que as cotas raciais – política afirmativa que objetiva a igualdade material e o resgate de uma dívida histórica com os negros, pretos e pardos, nos termos da Lei nº 12.711/2012 e da Lei nº 12.888/2010 – sejam destinadas a quem de fato tem direito. Além disso, a parceria inclui ações que visam à concretização

<sup>93</sup> SADEK, Maria Tereza Aina. **Artigo defensoria pública: a conquista da cidadania**, 2013, p. 26.

<sup>94</sup> BUCCI, M. P. D. **O conceito de política pública em direito**, 2006.

<sup>95</sup> RÉ, A. I. M. R., *Op. Cit.*

<sup>96</sup> **DPU participa de resgate de trabalhadores em situação análoga à escravidão**, 2021; **DPU integra operação de combate ao trabalho análogo à escravidão na BA**, 2021.

<sup>97</sup> ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. **Escravidão moderna no Brasil: (des)continuidades em um contexto de desigualdades raciais e sociais**, 2019d.

<sup>98</sup> **DEFENSORIAS questionam plano de vacinação de pessoas em situação de rua**, 2021.

<sup>99</sup> CORTIZO, R. M.; SANTORO, A. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?**, 2019.

<sup>100</sup> Disponível em: <https://observatoriocotasraciais.dpu.def.br/observatorio/hotsite/>.

do direito à saúde integral da população negra<sup>101</sup> e à efetivação de políticas públicas que garantam os direitos desse grupo, a proteção do patrimônio cultural e o enfrentamento à extrema pobreza dos povos e das comunidades tradicionais de matriz africana.

Portanto, a biopolítica deve ser enfrentada no seu interior, não ao contrário, configurando-se como uma biopolítica afirmativa.<sup>102</sup> Tratam-se de ações fundamentais para a construção de uma política de vida da população negra, pois enfrentam a morte física, social, educacional e simbólica que constituem prisões para esse grupo social. Essas mortes precisam ser visibilizadas e reconfiguradas a partir, também, de uma atuação jurídica estruturante que auxilie na construção de políticas públicas, na efetividade dos direitos e no acesso à justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação do dispositivo tanatológico no Brasil e da política de morte do Estado requer o enfrentamento do racismo que estrutura as políticas públicas de segurança implantadas no país. Parte da população reclama que o sistema de segurança pública não funciona, mas não funciona para quem? É preciso que a polícia seja mais enérgica, mas mais enérgica com qual parcela da população? Porque com relação à população negra e, especificamente, à população de jovens negros, tudo tem funcionado bem e a polícia tem desempenhado o papel para o qual foi idealizada.

Temos assinalado que uma política de vida para a população negra nasce no reconhecimento da multiplicidade e da diversidade da vida e dos seus modos de constituição, da sua humanidade. A juventude negra precisa ter as suas particularidades reconhecidas e a sua dignidade respeitada para que uma sociedade livre, justa e solidária seja concretizada, conforme o artigo 3º, I, da Constituição Federal de 1988, e para que seja efetivada a igualdade racial e garantida aos negros e negras a sua inserção na zona do ser e na vida plena, não na quase-vida.

A Defensoria Pública, como uma das possíveis promotoras dos direitos humanos, pode e deve atuar pelo caminho da valorização da dignidade humana, que requer a luta pela efetividade dos direitos humanos, sob uma perspectiva multicultural, e dos direitos sociais e também pelo reconhecimento das diversidades para a coexistência em uma sociedade plural. Tudo isso deve ser realizado a partir de uma lente que não seja neoliberal e abstrata, partindo da discursividade de que todos são iguais e que, com ações iguais, teremos uma sociedade igualitária. Não! É necessário reconhecer que os cidadãos e as cidadãs são diversos; alguns(mas) partem da acumulação do capital a partir da exploração do trabalho não remunerado do(a) indígena e do(a) negro(a), enquanto muitos(as) têm como ponto de partida uma existência geracional sem acesso aos capitais simbólicos, econômicos, culturais, sociais e religiosos.

---

<sup>101</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE; SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Política nacional de saúde integral da população negra**, 2007.

<sup>102</sup> RODRIGUES, R. C.; SANTOS, D. P.; CARNIO, H. G. **Biopolítica e filosofia em Roberto Esposito: considerações introdutórias**, 2017.

Para a concretização da igualdade racial, o primeiro passo é a liberdade do corpo, dos costumes, do pensamento e da religião e o reconhecimento dos privilégios da branquitude e da humanidade dos corpos negros. A trajetória deve abarcar a diversidade para que seja concretizada a igualdade e a justiça e para que a raça seja colocada na centralidade, mas isso requer uma sociedade comprometida com o combate ao racismo estrutural, institucional, linguístico e religioso.

Desconstruir o dispositivo tanatológico e romper com o ciclo da seletividade racial que mata os jovens negros requer confrontar as lógicas de construção dos discursos de verdade, estabelecidos assimetricamente a partir da ocupação dos espaços do poder, da mídia, do sistema educacional, da produção literária. Essa lógica de construção da verdade que legitima uma visão de mundo – a branca –, e deslegitima as outras visões, no caso, a negra, precisa ser desconstruída, mas isso só ocorrerá quando a raça for tomada como ponto central do debate.

É também necessário compreender que os direitos humanos precisam ser contextualizados, levando em conta os sentidos que as populações marginalizadas conferem aos seus direitos fundamentais. São esses núcleos de direitos – pautados em uma lógica de resistência e reexistência – que precisam ser reconhecidos, resguardados e protegidos pelas instituições que lutam pela efetivação da justiça. É evidenciando as prisões simbólicas da estrutura da sociedade brasileira que uma política de vida será possível em nosso país.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, D. F. M. S. O problema da inclusão: um olhar sobre a realidade brasileira. **Revista Científica do Curso de Direito**, Vitória da Conquista, n. 1, p. 147-164, 2017a.

ARAÚJO, D. F. M. S. Política pública, efetividade e direitos sociais. **Revista Diké**, Ilhéus, v. 18, n. 2, p. 115-146, 2017b.

ARAÚJO, D. F. M. S. Juventude negra no Brasil: para uma desconstrução de um corpo marginal e descartável. **Caderno Sisterhood**, Santo Antônio de Jesus, v. 3, n. 3, p. 46-62, 2019.

ARAÚJO, D. F. M. S. *et al.* História, memória e ressentimento: revisitando a trajetória de exclusão da população negra no Brasil. **Revista Latinoamericana de Estudios en Cultura y Sociedad – RELACULT**, v. 6, ed. especial, p. 1-21, 2020.

ARAÚJO, D. F. M. S.; MARTINS, I. C. J.; SANTOS, W. C. S. Direitos humanos e necropolítica: o que a emergência da covid-19 pode visibilizar sobre o sistema penitenciário brasileiro? *In*: MANTELLI, G. A. S.; MASCARO, L. D. M. (org.). **Direitos humanos em múltiplas miradas**. São Paulo: ESA OAB-SP, 2021. p. 383-399.

ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. A defensoria pública do estado da Bahia e a política de vida para a população negra: uma atuação possível e urgente. **Revista Jurídica da Defensoria Pública da Bahia**, Salvador, v. 6, p. 162-176, 2019a.

ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. Constituição de 1988 e juventude negra: para a desconstrução de um dispositivo tanatológico. *In*: FILPO, K. *et al.* (org.). **Direitos humanos fundamentais em perspectiva**. Rio de Janeiro: FAPERJ; Caed-Jus; Ágora21, 2019b. p. 177-194.

ARAÚJO, D. F. M. S.; GÓES, E.; SANTOS, W. C. S. Da casa grande à universidade: uma análise sócio-jurídica do trabalho doméstico e do acesso ao direito fundamental à educação no Brasil. *In: SALLES, D. et al. (org.). Visões de direitos humanos e fundamentais*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2019c. p. 98-114.

ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. Escravidão moderna no Brasil: (des)continuidades em um contexto de desigualdades raciais e sociais. *In: CARVALHO, C., et al. (org.). Direitos humanos e fundamentais: leituras interdisciplinares*. v. 1. Rio de Janeiro: Pembroke Collins; FAPERJ; Caed-Jus, 2019d. p. 227-242

ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. Novos sujeitos, novos direitos e cidadania: pluralismos e perspectivas do Sul – aspectos iniciais. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 50, n. 3, p. 15-28, 2019e.

ARAÚJO, D. F. M. S.; SANTOS, W. C. S. Controle das práticas periféricas: entre normas legais e pluralidades. *Revista Latinoamericana de Estudios en Cultura y Sociedad – RELACULT*, v. 7, ed. especial, p. 1-16, 2021.

ARAÚJO, D.; SANTOS, W. Caminhos de los Derechos Humanos em “Pretuguês”. *In: NUNES, C. A. R. et al. (org.). Temas de Direitos Humanos do VI CIDHCoimbra 2021*. Campinas / Jundiaí: Brasília. Edições Brasil, 2021. p. 595-604.

ARENDT, H. **As origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1979.

ARGOLO, P.; DUARTE, E. P.; QUEIROZ, M. V. A hipótese colonial, um diálogo com Michel Foucault: a modernidade e o Atlântico Negro no centro do debate sobre racismo e sistema penal. *Revista Universitas Jus*, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 1-31, 2016.

AZEVEDO, C. M. M. **Onda negra, medo branco**: o negro no imaginário das elites – século XIX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes / Secretaria de Governo da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final**: CPI assassinato de jovens. Relator: Sen. Lindbergh Farias, dia de mês de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação declaratória de constitucionalidade**. ADC 41/DF. Direito constitucional. Ação direta de constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei Nº 12.990/2014. Procedência do pedido. Relator: Min. Roberto Barroso, 8 de junho de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 26 mar. 2021.

- BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.
- CAMPANHA jovem negro vivo. **Wiki favelas**, [S. l.], 12 jun. 2020. Disponível em: <[https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Campanha\\_Jovem\\_Negro\\_Vivo](https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Campanha_Jovem_Negro_Vivo)>. Acesso em: 12 jan. 2022.
- CAOVILLA, M. A. L. **Acesso à justiça e cidadania**. Chapecó: Argos, 2006.
- CAPELLA, J. R. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Fabris, 1998.
- CERQUEIRA, D. (coord.). **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018.
- CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2019**. Brasília, DF; Rio de Janeiro; São Paulo: Ipea; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.
- CERQUEIRA, D.; FERREIRA, H.; BUENO, S. (coord.). **Atlas da violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021.
- COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CONFIANÇA da população negra no judiciário e na polícia é menor que entre brancos, informa o Índice de Percepção da Cumprimento das Leis (IPCLBrasil). **FGV – Direito SP**, São Paulo, 12 jun. 2015. Disponível em: <<https://direitosp.fgv.br/noticia/confianca-populacao-negra-judiciario-policia-menor-entre-brancos-informa-indice-de-percepcao>>. Acesso em: 20 out. 2021.
- CORREA, S. M. S. O negro e a historiografia brasileira. **Revista Ágora**, Santa Cruz do Sul, v. 6, n. 1, p. 87-106, 2000.
- CORTIZO, R. M.; SANTORO, A. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?** Brasília, DF: Ministério de Cidadania, 2019.
- DEFENSORIAS questionam plano de vacinação de pessoas em situação de rua. **Anadef**, Brasília, DF, 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/defensorias-questionam-plano-de-vacinacao-de-pessoas-em-situacao-de-rua.html>>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- DORNELLES, J. R. W. O desafio da educação em direitos humanos. **Cadernos Nueva América**, Rio de Janeiro, n. 78, p. 10-13, 1998.
- DPU integra operação de combate ao trabalho análogo à escravidão na BA. **Anadef**, Brasília, DF, 9 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/dpu-integra-operacao-de-combate-ao-trabalho-analogo-a-escravidao-na-ba.html>>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- DPU participa de resgate de trabalhadores em situação análoga à escravidão. **Anadef**, Brasília, DF, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/dpu-participa-de-resgate-de-trabalhadores-em-situacao-analoga-a-escravidao.html>>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública – Edição 2017. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Tradução Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FUNDAÇÃO CULTURAL DO ESTADO DA BAHIA; DIRETORIA DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS. **Legislação da província da Bahia sobre o negro: 1835 a 1888**. Salvador: Fundação Cultural do Estado da Bahia, 1996.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *In*: SILVA, L. A. M. *et al.* (org.). **Ciências sociais hoje: movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos**. São Paulo: ANPOCS, 1983. p. 223-244.

GUARESCHI, P. A ideologia: um terreno minado. **Psicologia & Sociedade**, Recife, v. 8, n. 2, p. 82-94, 1996.

LEÃO, N. *et al.* **Relatório das desigualdades: raça, gênero e classe**. Rio de Janeiro: GEMAA, 2017.

LIMA, R. M. Mulheres negras: a relação de mobilidade urbano periférica com a permanência na educação superior. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 12, p. 297-325, 2019.

LYRA FILHO, R. **O direito que se ensina errado (sobre a reforma do ensino jurídico)**. Brasília, DF: Centro Acadêmico de Direito da UnB, 1980.

MOURA, T. W. *et al.* **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: ANADEP: Ipea, 2013.

MATTOS, W. R. **Negros contra a ordem: astúcias, resistências e liberdades possíveis (Salvador, 1850-1888)**. Salvador: EDUNEB, EDUFBA, 2008.

MATTOSO, K. Q. **Ser escravo no Brasil**. Tradução James Amado. São Paulo: Brasiliense, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE; SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Política nacional de saúde integral da população negra**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2007. Disponível em: <[https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/politica\\_nacional\\_saude\\_populacao\\_negra.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2021.

PEDROSO, R. C. **Violência e cidadania no Brasil: 500 anos de exclusão**. São Paulo: Ática, 2006.

PINA, R.; RIBEIRO, R. Nas maternidades, a dor também tem cor. **Publica**, São Paulo, 2 mar. 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/03/nas-maternidades-a-dor-tambem-tem-cor/>. Acesso em: 30 out. 2021.

PINHEIRO, P. S.; O'DONNELL, G.; MÉNDEZ, J. E. (org.). **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. Tradução Ana Luiza Pinheiro e Octacílio Nunes. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PIRES, T. R. O. Por um constitucionalismo ladino-amefricano. *In*: BERNARDINO-COSTA, J.; MALDONADO-TORRES, N.; GROSFUGUEL, R. (org.). **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2018a. p. 285-304.

PIRES, T. R. O. Racializando o debate sobre direitos humanos. **Revista SUR**, [S. l.], v. 15, n. 28, p. 65-75, 2018b.

RÉ, A. I. M. R. A promoção dos direitos humanos no Brasil: o papel da defensoria pública. *In*: BURGER, A. F.; KETTERMANN, P.; LIMA, S. S. P. (org.). **Defensoria pública: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia**. Brasília, DF: ENADEP; ANADEP, 2015. p. 14-37.

REDE BRASIL ATUAL. Maioria da população sente mais medo que confiança na polícia. **Rede Brasil Atual**, [S. l.], 11 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/04/maioria-da-populacao-sente-mais-medo-que-confianca-da-policia/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

REZENDE, G. S. O poder e a biopolítica: as fronteiras que separam a vida digna da vida indigna de ser vivida. **Revista Mosaico**, Vassouras, v. 9, n. 1, p. 44-49, 2018.

RODRIGUES, R. C.; SANTOS, D. P.; CARNIO, H. G. Biopolítica e filosofia em Roberto Esposito: considerações introdutórias. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2792-2818, 2017.

RUDOLFO, F. M. Dogmas acusatórios em uma democracia (in)constitucional: a metagarantia da defesa pública e o combate a cultura corporativista do medo. *In*: BURGER, A. F.; KETTERMANN, P.; LIMA, S. S. P. (org.). **Defensoria pública: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia**. Brasília, DF: ENADEP; ANADEP, 2015. p. 71-93.

SADEK, M. T. A. Artigo defensoria pública: a conquista da cidadania. *In*: RÉ, A. I. M. R. (org.). **Temas aprofundados da defensoria pública**. v. 1. São Paulo: Juspodivm, 2013. p. 19-31.

SANTOS, B. S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, p. 11-32, 1997.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência 2017: desigualdade racial, municípios com mais de 100 mil habitantes**. Brasília, DF: SNJ, 2017. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/fbsp-vulnerabilidade-juveni-violencia-desigualdade-racial-2017-relatorio.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SILVA, A. C. **A representação social do negro no livro didático: o que mudou? Por que mudou?** Salvador: EDUFBA, 2011.

SILVA, K. S.; PEROTTO, L. L. N. A zona do não-ser do direito internacional: os povos negros e a revolução haitiana. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, v. 18, n. 32, p. 125-153, 2018.

SISTEMA carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 6 ago. 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao>>. Acesso em: 20 out. 2021.

SOUZA FILHO, C. F. M. A constitucionalidade do direito quilombola. *In*: GEDIEL, J. A. P. *et al.* (org.). **Direitos em conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados – estudos de casos**. v. 1. Curitiba: Kairós, 2015. p. 66-91.

VÉRAS NETO, F. Q. Pluralismo jurídico-comunitário participativo, emancipatório, libertador como projeto de combate ao monismo jurídico neoliberal na América Latina. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Chapecó, v. 11, n. 1, p. 149-186, 2010.

WERMUTH, M. A. D. O Brasil e a criminalização da pobreza: a imposição do medo como instrumento de controle social e de desrespeito à dignidade humana. *In*: RÉ, A. I. M. R. (org.). **Temas aprofundados da defensoria pública**. v. 1. São Paulo: Juspodivm, 2014. p. 77-97.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

WOLKMER, A. C. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 31, p. 121-148, 2013.

ZAFFARONI, E. R. **O inimigo no direito penal**. n. 14. Rio de Janeiro: Revan, 2007.



# A POLÍTICA DE COTAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS PARA A MAGISTRATURA: RESULTADOS NA JUSTIÇA FEDERAL 2016-2019

*THE RESULTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE STANDARD IN COMPETITIONS FOR  
FEDERAL JUDICIARY HELD BETWEEN 2016 AND 2019*

*Magali Dantas*

*Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública e  
técnica judiciária na área administrativa da Justiça Federal do Rio Grande do Sul  
magalidantas@gmail.com*

## RESUMO

Este artigo apresenta os achados da investigação dos resultados da implementação da Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determina a reserva de 20% das vagas para pessoas negras em todos os concursos do Poder Judiciário. Com foco nos concursos para a magistratura federal, realizados entre 2016 e 2019, o estudo tem o objetivo de revelar se houve resultados efetivos, ou seja, se as cotas incluíram pessoas negras no cargo de juiz federal. A pesquisa, de caráter qualitativo e quantitativo, dedica-se a compreender as decisões e as estratégias adotadas na interpretação e na regulação pelo CNJ, bem como a implementação da resolução pelos tribunais regionais federais (TRF), quando na execução dos certames. O trabalho de descortinar a implementação de tal resolução é necessário para que se revele de que forma a sua operacionalização contribui para que a segregação racial pré-existente no cargo de juiz federal ainda permaneça estável. Assim, diante de inefetividade demonstrada pelos resultados, a interpretação aborda o manejo dos instrumentos da ação pública em diálogo com as práticas adotadas pelos tribunais e a análise prossegue no sentido de caracterizar e comparar a operacionalização dos certames para identificar mecanismos institucionais, decisões e comportamentos da burocracia que possam estar relacionados à baixa efetividade da reserva de vagas. As contribuições deste trabalho são para um diagnóstico dos resultados, apresentando recomendações para o aperfeiçoamento da implementação (*policy brief*) elaboradas à luz dos normativos vigentes, uma vez que o próprio formulador aponta antídotos para contornar uma possível baixa efetividade.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Ações afirmativas. Cotas. Poder judiciário. Magistratura.

## ABSTRACT

This paper is dedicated to investigating the results of the implementation of the standard in competitions for federal judiciary held between 2016 and 2019. In order to reveal whether there were effective results, that is, if the quotas included black people in the position of federal judge. The research dedicated itself to understanding the decisions

and strategies adopted in its interpretation and regulation made by the CNJ, as well as in its implementation by the federal regional courts when executing contests. However, in the preliminary phase of the empirical investigation, it was noticed that no black person was approved by the vacancy reservation in the federal regional court that had already applied for the quotas. Thus, the analysis proceeds to characterize and compare the operationalization of the competitions to identify institutional mechanisms, as well as decisions of institutions responding to the implementation and behaviors of the bureaucracy, which may be related to the low effectiveness of the vacancy reserve. Given the ineffectiveness shown by the results, the interpretation addresses the handling of public action instruments, the repertoire and available possibilities put into dialogue with the practices adopted by the courts. The contribution of the work are a diagnosis of the results in the Federal Courts also the presentation of recommendations for the improvement of the implementation (policy brief), elaborated in the light of the current regulations, since, the formulator himself points out antidotes to circumvent a possible low effectiveness

**Keywords:** Public policy. Affirmative actions. Quotas. Judiciary. Federal judge.

Data de submissão: 30/03/2021

Data de aceitação: 26/08/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. CONCURSOS ANALISADOS. 1.1 Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 1.2 Tribunal Regional Federal da 5ª Região. 1.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 1.4 Tribunal Regional Federal da 2ª Região 2. RESULTADOS DOS CONCURSOS. 2.1 Resultados descritivos. 2.2 Resultados analíticos. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça igualdade formal de direitos, dados empíricos vêm permitindo que se firme o entendimento de que a tamanha desigualdade racial existente no país se nutre da discriminação racial bem dissimulada sob o manto da mesma igualdade formal. Nesse sentido, a promoção de iniciativas estatais focalizadas na forma de ações afirmativas mostra o caminho para equilibrar a oferta de oportunidades entre negros e não negros no Brasil.

Para além da necessária oferta de oportunidades, o trabalho de análise de políticas públicas tem se dedicado, cada vez mais, a enfrentar e buscar respostas contra a perseverança de distinções entre grupos raciais que reforçam uma hierarquia social cujo topo não reserva espaços para as pessoas negras.<sup>1</sup> No mesmo sentido, os estudos sobre a implementação de

---

<sup>1</sup> KING, D. **The American state and social engineering:** policy instruments in affirmative action, 2007.

políticas públicas, as suas complexidades e os riscos que têm de reproduzirem as mesmas desigualdades que deveriam combater são ferramentas preciosas para que se abra a senda em direção à igualdade de oportunidades e de resultados entre pessoas brancas e negras no contexto social. No que tange às políticas públicas para a igualdade racial, as complexidades são amplificadas em função de inúmeros fatores que reproduzem o racismo histórico e contemporâneo no Brasil.<sup>2</sup>

A escolha do poder judiciário e da magistratura como objetos de investigação foi motivada pelo desejo de escrutinar um nicho profissional que, se por um lado, é detentor do poder de fato e do poder simbólico numa carreira de vantagens e privilégios que perpassam o debate público, por outro é uma reserva de mercado estratificada em que o capital social e as redes de pertencimento são, ainda, de grande relevância para o acesso. Ademais, em diferentes diagnósticos do próprio poder judiciário, revela-se que o percentual de magistrados negros e negras na Justiça Federal (JF) não supera os 15%<sup>3</sup>, o que é muito aquém da representação negra na demografia do país.

Logo, este artigo busca analisar a implementação da política pública de ação afirmativa para promover o acesso de negros à magistratura federal. Tal política teve início com a expedição da Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituindo reservas de vagas nos concursos para todos os cargos do poder judiciário, inclusive os de juízes federais. O objetivo fixado foi dimensionar os seus resultados entre 2016 e 2019.

Para tanto, optou-se por caracterizar e comparar os desenhos adotados para os processos seletivos de juízes federais, analisando a forma como a política de cotas foi operada nas diferentes regiões de administração judiciária da JF. O enfoque empreendido foi a análise dos instrumentos mobilizados para a aplicação da política de cotas: a) definição das vagas e forma de aplicação do percentual para cotas; b) forma de identificação dos candidatos negros; c) instituição de comissão de verificação.

Dito de outra forma, o estudo partiu da pretensão de analisar a política de cotas para os concursos da magistratura da JF de modo a avaliar se ela foi capaz de incrementar o acesso dos negros a esses postos e responder às seguintes perguntas: qual o desenho adotado para a implementação das políticas de cotas nos concursos para magistratura na JF? Houve variação regional no manejo dos três instrumentos mobilizados para a implantação da política de cotas para pessoas negras nos concursos para a magistratura federal? Se sim, quais são os resultados encontrados?

Para responder a essas questões, foi realizado um estudo de caso de abordagem qualitativa e quantitativa cujo desenho metodológico se valeu da análise documental, da comparação sistemática entre os editais e as entrevistas e da análise dos resultados dos certames. Visando investigar possíveis variações nas experiências seletivas dos concursos para juízes

---

<sup>2</sup> JACCOUD, L. **O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial**, 2008.

<sup>3</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Censo do Poder Judiciário: VIDE – vetores iniciais e dados estatísticos 2014; Idem, Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**, 2018.

federais com reserva de vagas para negros, optou-se pela realização de uma pesquisa cuja estratégia metodológica se define em delimitar, como fonte empírica, o ramo da justiça – a federal – e os Tribunais Regionais Federais (TRF) da 4ª, 5ª, 3ª e 2ª regiões, que, nessa ordem – cronológica –, aplicaram cotas para pessoas negras em concursos à magistratura.

O corte temporal definido foi de 1º janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2019, intervalo de tempo em que os quatro tribunais realizaram e concluíram os seus certames. Uma vez traçado esse limite, realizou-se o levantamento documental do arcabouço normativo sobre o tema, bem como das regulamentações dos quatro concursos em tela. De posse de tais elementos, partiu-se para a comparação sistemática dos editais e regulamentos e, então, para a elaboração de quadros de análise de procedimentos e de resultados quantitativos da implementação das cotas para pessoas negras nos tribunais delimitados.

A validação dos procedimentos apurados na comparação sistemática dos editais foi feita por meio de entrevistas com servidores que desempenham funções estratégicas na operacionalização dos certames. A explicitação dos resultados descritivos e analíticos em cotejo com o referencial teórico foi igualmente sistematizada e, por fim, foram desenvolvidas recomendações e alternativas para o manejo da implementação de cotas para pessoas negras (*policy brief*).

Na fase preliminar do levantamento documental<sup>4</sup>, a investigação verificou que a implementação da política de cotas nos concursos à magistratura federal teve variações nas quatro regiões analisadas, que foram desde a apresentação do quantitativo de vagas reservadas nos editais até a forma de verificação da autodeclaração de pessoas negras candidatas às cotas. Ademais, a pesquisa apontou que, nos quatro concursos para juiz federal substituto que a JF realizou entre 2016 e 2019, nenhum candidato cotista, desde a adoção das cotas, foi empossado no cargo pelas vagas reservadas, o que significa dizer que a política não demonstrou efetividade no corte temporal estudado. Mesmo que se reconheça o avanço social que representa a Resolução nº 203/2015 do CNJ, é possível identificar nela alguns limites, propor caminhos e apontar alternativas, sem a ambição de esgotar o assunto. A forma como uma política é implementada pode causar o agravamento das desigualdades sociais, a reprodução de estereótipos e o acesso desigual e/ou insuficiente às ofertas públicas.<sup>5</sup>

A construção do referencial teórico da pesquisa coteja, por um lado, a literatura sobre a implementação de políticas públicas e o uso de seus instrumentos que, por serem processos abertos, estão sujeitos à dinâmica de ideias, de valores, de representações e ideologias.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> A análise documental considerou editais, regulamentos e divulgações de resultados para apurar as regras sobre as vagas oferecidas, sobre o desempenho dos candidatos nas etapas do certame e sobre os resultados dos concursos no que tange à aprovação de candidatos, além de apurar a existência e o formato de comissões de verificação da autodeclaração e de comissões de recurso.

<sup>5</sup> GOMES, S. **Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados**, 2019; PIRES, R. R. **Introdução**, 2019.

<sup>6</sup> LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**, 2012; CAPELLA, A. C. **Análises de políticas públicas: da técnica às ideias**, 2014; LOTTA, G. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**, 2019.

Dessa forma, uma das principais contribuições deste trabalho está na elaboração de um diagnóstico sobre os resultados da implementação da política de reserva de vagas para pessoas negras, instituída pela Resolução nº 203/2015 do CNJ, no que tange à magistratura federal. Isso porque, a despeito das coletas de dados<sup>7</sup> conduzidas pelo CNJ, não se tem notícia de que os insumos produzidos tenham alavancado as melhorias pretendidas e, frisamos, tenham sido capazes de promover o aumento no acesso de pessoas negras – enquanto cotistas – ao cargo de juiz federal. O diagnóstico resultante desta pesquisa se faz útil, assim, como um instrumental para o monitoramento da política.

Por meio da interpretação detalhada dos dispositivos normativos vigentes da política, foi possível produzir, também, recomendações para nutrir o debate e operacionalizar o aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação da Resolução nº 203/2015, uma vez que o próprio formulador aponta soluções para contornar uma possível baixa efetividade que o tempo e as circunstâncias aqui analisados acabaram por confirmar.

Este artigo está estruturado em duas seções. A primeira seção traz uma breve descrição dos certames pesquisados, enquanto a segunda explicita os resultados descritivos e analíticos da investigação. À guisa de considerações finais, tecem-se recomendações para a política, ou *policy brief*, além de alguns limites da pesquisa e as oportunidades identificadas para novos estudos.

## 1. CONCURSOS ANALISADOS

A implementação de programas e projetos ocorre quando estes vão além dos planos formulados e se tornam realidade. O modo de implementar oferece riscos, pois pode manter e reforçar a posição marginalizada dos sujeitos a quem se destina a política pública, operando no sentido inverso ao da mitigação da exclusão social.

Dependendo da forma como uma política é implementada, as desigualdades sociais, a reprodução de estereótipos e o acesso desigual e/ou insuficiente às ofertas públicas podem ser agravados, como já mencionado. Os valores e as ideias dos agentes envolvidos na implementação podem estar além, aquém ou até contrários aos programas formulados, afetando a execução prática da ação.<sup>8</sup>

Na estrutura do Poder Judiciário, a Justiça Federal é um dos ramos da justiça comum. A JF está organizada em primeira instância – os juízes federais e os juízes federais substitutos – e em segunda instância, em que atuam os desembargadores federais, que são distribuídos entre as varas federais localizadas nas capitais e no interior dos estados.

O cargo inicial é o de juiz substituto, obtido mediante concurso público de provas e títulos regradados pelo CNJ, que disciplina os concursos para a magistratura federal. Além

---

<sup>7</sup> Em 2018, portanto, após o início da implementação da reserva de vagas, o CNJ levantou o perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros, sem evidências de que os insumos produzidos tenham retroalimentado a política de cotas para pessoas negras na magistratura. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Op. Cit.*

<sup>8</sup> GOMES, S., *Op. Cit.* PIRES, R. R., *Op. Cit.*

disso, o CNJ determina quais requisitos devem ser preenchidos pelos candidatos e distribui as etapas do certame e das matérias a serem exigidas nos concursos de seleção para os quadros da magistratura. Os TRF<sup>9</sup> são os órgãos responsáveis pela implementação dos concursos para juízes federais substitutos em todas as varas federais em sua jurisdição, elaborando, para essa finalidade, editais específicos para cada certame.

Os tribunais têm liberdade para definir quando será realizado o concurso, se haverá contratação de empresa pública ou privada para a gestão das provas e sobre o provimento dos cargos ao final do certame, de acordo com o interesse da administração e de seus limites orçamentários. Mesmo com tamanha sobreposição de normas, podem ser observadas algumas interpretações de critérios, modificações de procedimentos e ajustes nos instrumentos.

Passa-se, então, a uma breve descrição dos concursos realizados pelos tribunais regionais federais na ordem cronológica em que ocorreram os certames estudados.

### **1.1 Tribunal Regional Federal da 4ª Região**

O primeiro concurso realizado pela Justiça Federal, já na vigência da política de cotas para pessoas negras, foi organizado pelo TRF<sup>4</sup> por meio do edital do XVII concurso público para provimento do cargo de juiz federal substituto, publicado em 12 de janeiro de 2016. O TRF<sup>4</sup> tem a sua sede na cidade de Porto Alegre (RS) e sua área de jurisdição abrange, além do Rio Grande do Sul, os estados de Santa Catarina e do Paraná. O certame organizou a seleção de candidatos para o provimento de 22 cargos de juiz federal.

Segundo o edital, aplicou-se às 22 vagas ofertadas a reserva de 20% para pessoas negras, que deveriam se declarar como tal na inscrição preliminar. Previu-se, ainda, a reserva de 5% das vagas para pessoas com deficiência (PcD). Outras vagas que viessem a surgir no prazo de validade do concurso também seriam providas aos candidatos aprovados.

### **1.2 Tribunal Regional Federal da 5ª Região**

O TRF<sup>5</sup> está sediado na cidade de Recife (PE) e a sua área de jurisdição abrange, além de Pernambuco, os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe. O edital n° 1<sup>10</sup> foi publicado em 18 de agosto de 2017 e organizou a seleção de candidatos para provimento de 20 cargos de juiz federal e outros que surgissem durante a vigência do concurso. O edital do TRF<sup>5</sup> definiu que o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe), consultoria contratada para a realização

---

<sup>9</sup> TRF<sup>4</sup>: Porto Alegre; TRF<sup>5</sup>: Recife; TRF<sup>3</sup>: São Paulo; TRF<sup>2</sup>: Rio de Janeiro.

<sup>10</sup> RECIFE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Edital n° 1** 2017a.

do concurso, realizaria o concurso pelo método de seleção do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe).<sup>11</sup>

Das 20 vagas oferecidas, definiu-se que 15 seriam preenchidas pela ampla concorrência, quatro pelos candidatos autodeclarados negros, desde que satisfizessem os critérios de cor e raça definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e uma vaga por PcD. O TRF5 previu a publicação, em sítio eletrônico, da lista dos candidatos que se autodeclararam como pessoas negras.

### 1.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região

O TRF3 se encontra na cidade de São Paulo (SP) e a sua área de jurisdição abrange, além de São Paulo, o estado do Mato Grosso do Sul. O edital do XIX Concurso<sup>12</sup> foi publicado em 4 de abril de 2018 e organizou a seleção de candidatos para provimento de 107 vagas para juiz federal substituto e outras que surgissem durante a vigência do concurso.

Das 107 vagas oferecidas, o texto do edital já especificava a reserva de 21 vagas às pessoas negras que se autodeclarassem pretos ou pardos (20%) na inscrição preliminar, além de cinco vagas para PcD, ou seja, 5%.

### 1.4 Tribunal Regional Federal da 2ª Região

O TRF2 tem a sua sede na cidade do Rio de Janeiro (RJ) e exerce jurisdição, para além de Rio de Janeiro, no estado do Espírito Santo. O edital nº 00013/2018<sup>13</sup>, que foi publicado em 4 de julho de 2018, organizou a seleção de candidatos para o provimento de dez vagas para o cargo de juiz federal substituto.

Dessas dez vagas oferecidas, o edital apenas garantiu que a cada 20 vagas preenchidas pelos candidatos da lista geral de aprovados haveria a reserva de uma vaga para o candidato que se declarasse, na inscrição preliminar, PcD e duas aos candidatos negros que se autodeclarassem pretos ou pardos:

1.2 O concurso público destina-se a **selecionar candidatos para provimento de 10 (dez) vagas** no cargo de Juiz Federal Substituto da 2ª Região, e de outras vagas que surgirem durante o prazo de validade do certame, garantindo-se, **a cada 20 (vinte) vagas preenchidas pelos candidatos da lista geral de aprovados**, a reserva de 01 (uma) vaga para o candidato que se declarar na inscrição

<sup>11</sup> As provas do Cebraspe –utilizam o método Cespe, que é caracterizado pelo critério avaliativo em que uma questão errada anula uma questão certa. As provas são marcadas pelo ineditismo das suas questões para avaliar, além da capacidade de memorização dos candidatos, habilidades como conhecimento amplo do conteúdo e discernimento. As provas estão disponíveis em: <[www.cespe.unb.br/concursos/provas.htm](http://www.cespe.unb.br/concursos/provas.htm)>.

<sup>12</sup> SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Edital de abertura do décimo nono concurso público para provimento de cargos de juiz federal substituto**, 2018a.

<sup>13</sup> RIO DE JANEIRO. TRF2. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Edital de relação dos candidatos que tiveram a sua inscrição preliminar deferida**, 2018a.

preliminar pessoa com deficiência (Lei nº 13.146, de 06.07.2015 e Resolução CNJ no 208/2015) e **02 (duas) aos candidatos negros que se autodeclararem pretos ou pardos** na inscrição preliminar (Lei nº 12.990, de 09.06.2014 e Resolução CNJ nº 203/2015).<sup>14</sup>

No trecho destacado, nota-se que o TRF2 não destinou 20% das vagas para pessoas negras, pois não definiu como seriam feitas as nomeações dentro das dez vagas existentes. Ao contrário, invocou a Lei nº 12.990/2014 e a Resolução nº 203/2015, ao mesmo tempo que determinou um critério que, na prática, descumpriu, pois, por essa interpretação – duas em 20 –, apenas 10% foram reservadas e somente a partir da décima vaga haveria nomeação de candidato cotista. Nesse caso, ficou patente: a) que o órgão implementador, por meio do edital e dos regulamentos, operou alterações na regra geral; b) que a operação alterou sensivelmente e foi conflitante com os objetivos da medida de reserva de vagas.

Quanto à classificação da primeira etapa – prova objetiva – para a segunda – prova discursiva –, o edital repetiu a Resolução nº 75/2009 do CNJ no sentido que determinou que estariam classificados os 200 candidatos com as melhores notas, caso o número de concorrentes fosse até 1.500. Havendo um número maior de inscritos, seriam classificados 300, “observado a reserva para os candidatos que concorram às vagas destinadas aos candidatos negros, na forma da Resolução CNJ nº 203/2015”.<sup>15</sup>

A próxima seção compila os principais achados obtidos pela comparação sistemática entre os editais e entre os regulamentos dos concursos descritos, bem como as aproximações analíticas feitas em função de tais achados.

## 2. RESULTADOS DOS CONCURSOS

O XVII Concurso para Juiz Federal Substituto teve 6.934 inscritos na ampla concorrência. Desse total, apenas 8,63% dos candidatos, isto é, 599, requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, declarando-se como tal.<sup>16</sup>

Dos candidatos inscritos na ampla concorrência, 456 foram convocados para a segunda fase do concurso. Dentre eles, 324 candidatos foram da ampla concorrência e 132 cotistas<sup>17</sup>, ou seja, 71,1% dos candidatos pela ampla concorrência e 28,9% dos candidatos por cotas passaram da prova objetiva para a fase discursiva do certame.

A nota de corte no concurso de 2016 foi 60 pontos, que também é, para a primeira fase, o escore mínimo para se manter na concorrência. Importa destacar que, dos 6.934 candidatos inscritos no concurso, apenas 20, ou seja, 0,29%, obtiveram êxito<sup>18</sup> e nenhuma pessoa negra foi aprovada pelo sistema de cotas.

<sup>14</sup> *Idem*, **Edital nº TRF2-EDT-2018/00013T** 2018a, grifo nosso.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Edital nº 4**, 2016b.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Edital nº 11**, 2017.

Convém lembrar que a Resolução nº 203/2015 do CNJ determina que candidatos inscritos na reserva de vagas e com coeficiente de desempenho suficiente para concorrerem à ampla concorrência são classificados nela. Por isso, transcorridos um ano e meio do edital de abertura para a realização das cinco etapas, o TRF4 publicou o resultado final do concurso com apenas 20 candidatos aprovados, sendo que apenas uma pessoa que se autodeclarou negra foi aprovada, porém sem fazer uso da reserva de vagas, pois obteve escore superior a outros candidatos da ampla concorrência.<sup>19</sup>

O Edital nº 1 do concurso para juiz federal substituto do TRF da 5ª Região teve 5.891 candidatos inscritos. Do total, apenas 12,93% dos candidatos, ou seja, 762, requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, declarando-se com tal.<sup>20</sup> Ainda, desses 5.891 inscritos, foram convocados para a prova escrita 329 candidatos, sendo que dentre eles, 137, ou (41,7%), foram da ampla concorrência e 192, (ou 58,3%) cotistas.

Do total de 762 pessoas negras candidatas inscritas no certame, 192 lograram êxito na primeira etapa. Na segunda etapa, das questões dissertativas, uma sentença cível e uma sentença penal, fase que na qual nenhum critério diferenciava os cotistas dos demais, apenas um candidato negro do sistema de cotas se classificou para a terceira etapa, que consistia na inscrição definitiva, na sindicância da vida pregressa e nos exames médicos admissionais.<sup>21</sup> Não houve, assim, a presença de candidatos desse grupo na quarta fase, a prova oral.

O Edital do XIX Concurso para juiz federal substituto do TRF da 3ª Região teve 7.446 candidatos inscritos. Desse número, apenas 13,83%, ou seja, 1.030 candidatos requereram inscrição na reserva de vagas para pessoas negras<sup>22</sup> e, desse total de inscritos no certame, 212 lograram êxito na primeira etapa. Não houve candidatos cotistas aprovados na segunda etapa, na qual, repetimos, nenhum critério diferenciava os cotistas dos demais candidatos.

Não foi possível apurar os resultados parciais dos cotistas na segunda, na terceira e na quarta fase, visto que o TRF3, a partir da publicação do resultado final do concurso, 11 de setembro de 2019, retirou, da página da internet, os editais específicos, mantendo um resumo dos resultados de cada fase.<sup>23</sup> Nesse resumo, constam apenas candidatos aprovados, não sendo possível apurar se a Comissão de Avaliação Fenotípica foi formada, se algum candidato às cotas se submeteu ao procedimento de confirmação da autodeclaração, tampouco se houve rejeições, recursos ou impugnações.

Contudo, o resumo publicado informa que 29 candidatos foram aprovados na segunda fase – as provas discursivas –, 28 na terceira fase – que consiste na inscrição definitiva, no exame de saúde e na investigação da vida pregressa – e 25 na última fase – a prova oral.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> RECIFE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Edital nº 6**, 2017b.

<sup>21</sup> Não há dados disponíveis para apurar qual requisito o candidato – que já havia se classificado para a terceira etapa *sub judice* – deixou de atender na terceira fase ou se sua desclassificação resultou de sua ação judicial contra o certame ter sido julgada improcedente. Assim, ele não constará nos dados sobre o aproveitamento por etapa.

<sup>22</sup> SÃO PAULO, *Op. Cit.*

<sup>23</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **TRF3 aprova 25 candidatos no XIX concurso público para juiz federal substituto**, 2019.

O resultado definitivo trouxe que, das 107 vagas oferecidas, apenas as 25 já mencionadas foram preenchidas pelos candidatos aprovados; dentre esses, uma pessoa com deficiência. Como o documento não noticia o preenchimento de reserva de vagas para pessoas negras, depreende-se que não houve aprovados.

O Edital do TRF da 2ª Região teve 4.999 candidatos inscritos, mas apenas 14,66% – ou seja, 733 – requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, declarando-se como tal.<sup>24</sup> Do total de inscritos, foram convocados para a segunda fase do concurso 518 candidatos. Dentre eles, 326 (63%) foram da ampla concorrência e 192 (37%) de vagas reservadas para cotistas.<sup>25</sup>

Na segunda etapa, como ocorreu nos concursos previamente descritos, nenhum critério diferenciou os cotistas dos demais candidatos e não houve aprovação entre os candidatos à reserva de vagas para pessoas negras. Consequentemente, nenhum candidato(a) negro(a) inscrito(a) no sistema de cotas chegou à terceira fase, que é destinada à confirmação da autodeclaração. Assim, a comissão não foi formada, tampouco foram operados os seus respectivos procedimentos.

## 2.1 Resultados descritivos

O Quadro 1 sintetiza os achados obtidos, comparando o número total de vagas oferecidas àquelas oferecidas na reserva para pessoas negras, bem como o número de inscritos na ampla concorrência ao número de inscritos na reserva de vagas para pessoas negras e a quantidade de aprovados entre cotistas e não cotistas. Ademais, destaca: a) a aplicação de redutor – nota de corte – para a classificação dos cotistas; b) o uso isolado do critério de autodeclaração do candidato como negro; c) a existência de comissão de verificação da autodeclaração; d) a formação da comissão de verificação da autodeclaração; e) a existência de comissão de recurso ao resultado da comissão de verificação da autodeclaração.

**Quadro 1** – Achados obtidos na comparação sistemática dos editais

Descrição	TRF4 (2016)	TRF5 (2017)	TRF3 (2018)	TRF2 (2018)
Número de vagas no total	22	20	107	10
Número de vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	20% (No edital não há especificação numérica)	04	21	20% (No edital não há especificação numérica)
Número de inscritos na ampla concorrência	6.934	5.891	7.446	4.266
Número de inscritos nas vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	599	762	1.030	733

<sup>24</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Edital nº...** *Op. Cit.*

<sup>25</sup> *Ibidem.*

Descrição	TRF4 (2016)	TRF5 (2017)	TRF3 (2018)	TRF2 (2018)
Candidatos aprovados na ampla concorrência	20	11	25	10
Candidatos aprovados nas vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	00	00	00	00
Existência de critério isolado de autodeclaração como pessoa negra	Sim	Não	Não	Não
Existência e nomenclatura da comissão de verificação da autodeclaração	Não houve designação	Comissão de verificação	Comissão de avaliação fenotípica	Comissão de hetero-identificação
Composição da comissão de verificação da autodeclaração	Não se aplica	Três integrantes distribuídos por cor, gênero e naturalidade.	Membros (sem definir quantos) distribuídos por gênero, cor e naturalidade.	Cinco membros distribuídos por gênero, cor e naturalidade, com preferência aos que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.
Processo de verificação da autodeclaração	Não se aplica	A avaliação levará em consideração exclusivamente o fenótipo do candidato. Não define forma de deliberação.	Será confirmada a autodeclaração do candidato quando pelo menos um dos integrantes da comissão considerar acolhido o requisito fenotípico.	Delibera em votação por maioria dos membros da comissão e expede parecer motivado de acesso restrito aos candidatos.
Previsão de recurso contra o resultado da verificação da autodeclaração	Não se aplica	Sim, cabe recurso à comissão do concurso.	Sim, cabe recurso à comissão específica.	Sim, cabe recurso à comissão específica.
Aplicação de nota de corte – redutor – para os cotistas	Todos com 60 pontos	Todos com 60 pontos	Todos com 60 pontos	20% dos cotistas que ficaram abaixo da nota de corte, respeitando o mínimo de 60 pontos.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Já a Tabela 1 apresenta um resumo do aproveitamento dos candidatos em cada uma das fases do concurso nos quatro tribunais.

**Tabela 1** – Resultados dos concursos da magistratura federal por fase – 2016-2019

Fase do Concurso		Tribunal				
		TRF4	TRF5	TRF3	TRF2	TOTAL
Inscrições	Vagas	22	20	107	10	159
	Total	7.533	6.653	8.476	4.999	
	Ampla	6.934	5.891	7.446	4.266	
	Cotas	599	762	1.030	733	
	%	8,63	12,9	13,8	14,7	
Convocados na segunda fase	Total	456	329	761	518	
	Ampla	324	137	549	326	
	Cotas	132	192	212	192	
Aprovados na segunda fase*	Total	200	12	S/I	63	
	Ampla	160	12	S/I	56	
	Cotas	40	0	S/I	7	
Aprovados na terceira fase	Total	24	11	S/I	14	
	Ampla	23	11	S/I	14	
	Cotas	1	0	S/I	0	
Aprovados na quarta fase	Total	20	11	25	10	
	Ampla	19	11	S/I	10	
	Cotas	1	0	S/I	0	
Aprovados na fase final	Total	20	11	25	10	75
	Ampla	20	11	S/I	10	
	Cotas	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pela autora.

Nota (\*): a partir dessa fase, não há nota de corte e todos os candidatos que atingem nota 6 ou mais são classificados como sem informação (S/I).

O Quadro 1 evidencia que, a despeito da normatização dos concursos ser unificada, as variações no manejo dos instrumentos de implementação são a regra, mas não alteram os resultados para efeitos de inclusão de pessoas negras. Se combinarmos a análise do quadro com o que se verifica na Tabela 1, em que se vê que, das 159 vagas oferecidas em quatro concursos para a magistratura federal entre 2016 e 2019, 75 candidatas(as) foram aprovadas e nenhum deles ou delas tomou posse no cargo pela reserva de vagas, fica explícita a fragilidade da implementação da política em relação aos objetivos traçados para ela.

## 2.2 Resultados analíticos

Feita a comparação do aproveitamento de candidatos e candidatas cotistas por fase do concurso, percebeu-se um franco afinilamento e a eliminação de todos os candidatos a partir da primeira fase. Concluiu-se que o gargalo se deve a um critério convergente nos quatro tribunais. A reserva de vagas é aplicada somente na primeira fase e, a partir da segunda fase, a discriminação positiva desaparece e todos os candidatos são avaliados pelo critério de nota mínima, que esvazia qualquer distinção na disputa entre os candidatos da ampla concorrência e os da reserva de vagas. A verificação do aproveitamento de cotistas,

a partir da segunda fase do certame, seguiu a mesma tendência e eliminou todos os candidatos nos quatro tribunais em estudo. O que é imperioso salientar é que a Resolução nº 203/2015 não delimita que a aplicação deve se efetivar apenas na primeira fase e não se tem acesso a outros documentos que possam ter determinado tal posição dos tribunais. Infere-se, assim, que se tratou de decisões tomadas pelos órgãos de forma discricionária e que não refletiram necessariamente a intenção dos formuladores.

Ademais, a percepção dos agentes da implementação que foram entrevistados é de que a operação da política segue o cumprimento estrito da norma em vigor, ao contrário do que se verifica no exame dos insumos produzidos para a análise de dados da pesquisa. Segundo a narrativa obtida nas entrevistas, aplica-se 20% de reserva apenas na primeira fase por força normativa, o que não coaduna com o texto da regulamentação: “*Nós usamos o critério que está definido na resolução do CNJ*”.<sup>26</sup>

Embora tenha se coletado um número reduzido de depoimentos<sup>27</sup>, revelaram-se, igualmente nas narrativas das pessoas entrevistadas, como podem ser expressos no cotidiano das organizações, os valores pessoais sobre ser ou não ser negro, destinatário, merecedor ou não do benefício da política de cotas, como se tais decisões - sobre quem é negro ou não- dependessem de visões de mundo particularizadas. Exemplifica-se tal argumentação com um trecho de entrevista: “A gente sabe que tem diversas discussões, até dos próprios colegas de setor. Gente que vai procurar no Facebook e diz ‘olha aqui? Essa pessoa é negra?’. Eles [os colegas] são danados!”<sup>28</sup>

Nas entrevistas transparece, da mesma forma, que no seio da burocracia surgem questionamentos em torno de quais lugares as pessoas negras podem ou não ser alçadas e se existem limites para as ações em prol da equidade:

Ou pessoas que acreditam que as cotas das universidades servem para fazer os negros mudarem sua condição social, mas se as pessoas já estão formadas em Direito, deveria ainda haver cotas no concurso de juiz? Eu soube também que um certo tribunal questionou combinar cotas raciais com a situação financeira dos candidatos e o CNJ recusou, pois o objetivo não é esse.<sup>29</sup>

Ainda, percepções pessoais, havidas na entrevista, onde para a pergunta “Houve alguma discussão interna sobre o resultado da aplicação de cotas para pessoas negras [já que não houve aprovado(a)]?” a resposta foi: “Sim, houve um(a) candidato(o) aprovado(a)”. No entanto, sabe-se que tal candidato não fez uso de seu direito à cota. Tais respostas explicitam como um indivíduo negro que teve acesso à magistratura sem fazer uso das cotas, em função da sua performance garantir a aprovação na ampla concorrência do concurso

<sup>26</sup> Informação fornecida pelo(a) Entrevistado(a) 2 em entrevista realizada em 2020. Por questões éticas de preservação da identidade dos informantes, não serão fornecidos dados quanto aos nomes, à idade, ao sexo, ao cargo ou sobre a qual tribunal os entrevistados estão referenciados. Para os propósitos da pesquisa, considera-se suficiente saber que se tratam-de servidores.

<sup>27</sup> Foram realizadas entrevistas em dois dos quatro tribunais estudados em função das restrições impostas para controle da pandemia da COVID19.

<sup>28</sup> Informação fornecida pelo(a) Entrevistado(a) 2 em entrevista realizada em 2020.

<sup>29</sup> Informação fornecida pelo(a) Entrevistado(a) 2 em entrevista realizada em 2020.

é designado por membros da burocracia como cotista. Um corpo negro indissociado de seu grupo de pertencimento, como se ser negro e juiz significasse, obrigatoriamente, ser cotista, o que é, no mínimo, revelador da força das representações de subordinação sobre a população negra quando se reflete sobre inclusão e exclusão social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de tudo que foi explicitado sobre a Justiça Federal, este estudo conclui que a implementação da Resolução nº 203/2015 pelo CNJ não alterou o status anterior da magistratura, pois não incluiu pessoas negras, e, portanto, reproduziu as desigualdades pré-existentes.<sup>30</sup> Assim, no intuito de colaborar para a alteração desse quadro e de instrumentalizar novas reflexões sobre a política, o trabalho empreendido produziu algumas recomendações ou *policy briefs*.

A primeira recomendação é uma revisão dos dois critérios responsáveis pela eliminação maciça de candidatos cotistas: a aplicação de percentual e o uso da nota mínima. Sugere-se a aplicação de 20% de reserva em todas as fases dos certames e a flexibilização da nota mínima, que vem sendo usada sobreposta ao critério da reserva de vagas. A proposição é elaborada a partir observação das performances dos candidatos a partir da segunda fase, cuja revisão ou aperfeiçoamento do critério poderia ser uma diversificação benéfica aos cotistas no manejo de instrumentos, no sentido de concretização dos objetivos da política, ao mesmo tempo que não contraria e até mesmo atende aos dispositivos criados pelo formulador. A recomendação enfrenta, igualmente, à luz da literatura e das prescrições legais, a discussão desafiadora sobre mérito e isonomia que acompanha a trajetória das políticas públicas de ação afirmativa e naturaliza a racialização da elite e a exclusão da população negra dos espaços sociais de poder e prestígio.

A segunda recomendação sugere que tanto os tribunais implementadores como o CNJ, que é gestor da política de reserva de vagas para pessoas negras nos concursos, mobilizem recursos e experiências em outros órgãos e esferas da Administração Pública para ampliar o debate sobre o aperfeiçoamento incremental da política. Na mesma esteira, recomenda-se que o Poder Judiciário promova a participação social para pensar e repensar a política de cotas nesse novo momento que, ainda que já estabelecida, não é capaz de produzir resultados efetivos, ao menos não no período desta pesquisa. Por fim, indicam-se entidades integradas pelos próprios magistrados, como o Fórum Nacional de Juízes e Juízas Negros e a Associação Juízes pela Democracia, como portadoras de subsídios e chancelas para o debate e o aprimoramento da política de cotas.

A título de conclusão, podemos apontar como limite da pesquisa o fato de a investigação ter se debruçado sobre a Justiça Federal, um ramo da justiça, e seus resultados não serem passíveis de generalização na Justiça do Trabalho<sup>31</sup>, na Justiça Eleitoral ou na Justiça Estadual, vistos os detalhes da atividade e a estrutura das organizações serem diferentes e

<sup>30</sup> PIRES, R. R., *Op. Cit.*

<sup>31</sup> Sobre o concurso da Magistratura do Trabalho, ver SILVA, T. D. **I Concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho**: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição, 2020.

esses serem fatores que podem influenciar diretamente a implementação e a efetividade da política. Esse último limite é também um potencial para novos estudos comparativos que verifiquem variações de resultados entre esses diferentes ramos de justiça. Ademais, outras dificuldades impostas e que afetam de modo mais expressivo a população negra, como o alto custo financeiro ou o tempo de dedicação necessária à preparação para o certame, podem igualmente ser abordadas em estudos futuros.

Da mesma forma, ficou evidente a escassez de iniciativas que visam ao monitoramento, à revisão e ao aprimoramento das cotas adotadas nos concursos para a magistratura. Analisar tais fatos sob a perspectiva da literatura consagrada sobre os efeitos do racismo institucional ou, como aponta Vincent Dubois<sup>32</sup>, um “truque da implementação”, pode, igualmente, oferecer contribuições à análise e à formulação de propostas de melhoria das políticas públicas para a promoção da igualdade racial no serviço público e no Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

CAPELLA, A. C. Análises de políticas públicas: da técnica às ideias. **Idéias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 13-34, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649461>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Censo do Poder Judiciário: VIDE** – vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-perfil-sociodemografico.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, R. R. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Brasília, DF: Cepal; Ipea, 2019. p. 105-126.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 39-66.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. *In*: THEODORO, M. (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília, DF: Ipea, 2008. p. 131-166.

KING, D. The American state and social engineering: policy instruments in affirmative action. **Governance**, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, jan. 2007. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2007.00346.x>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2006.00572.x>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>32</sup> DUBOIS, V. **Políticas no guichê, políticas do guichê**, 2019, p. 39.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 11-38.

PIRES, R. R. Introdução. *In*: PIRES, R. R. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 13-50.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Edital nº 4**. [Divulgação de candidatos aprovados na prova objetiva]. Porto Alegre: Justiça Federal, Porto Alegre, 4 julho 2016b. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rom\\_edtal\\_4-aprovados\\_prova\\_objetiva\\_seletiva.pdf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rom_edtal_4-aprovados_prova_objetiva_seletiva.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Edital nº 11**. [Divulgação de aprovados na segunda prova escrita]. Porto Alegre: Justiça Federal, Porto Alegre, 7 fevereiro 2017. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rlp\\_sei\\_ed\\_11.pdf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rlp_sei_ed_11.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2019.

RECIFE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Edital nº 1**. [Abertura do XIV Concurso para Provimento de Cargos de Juiz Federal Substituto da 5ª Região]. Recife: Justiça Federal, Recife, 18 agosto 2017a. Disponível em: <[https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/TRF5\\_17\\_JUIZ/arquivos/ED\\_1\\_2017\\_TRF\\_5\\_\\_\\_JUIZ\\_17\\_\\_\\_ABERTURA.PDF](https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/TRF5_17_JUIZ/arquivos/ED_1_2017_TRF_5___JUIZ_17___ABERTURA.PDF)>. Acesso em: 22 jul. 2019.

RECIFE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Edital nº 6**. [Resultado final na prova objetiva seletiva e convocação para as provas escritas discursivas]. Recife: Justiça Federal, Recife, 21 dezembro 2017b. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/concursos/TRF5\\_17\\_JUIZ/arquivos/ED\\_6\\_2017\\_TRF\\_5\\_\\_\\_17\\_\\_\\_RES\\_FINAL\\_OBJETIVA\\_E\\_CONV\\_DISC.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/TRF5_17_JUIZ/arquivos/ED_6_2017_TRF_5___17___RES_FINAL_OBJETIVA_E_CONV_DISC.PDF)>. Acesso em: 29 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Edital de relação dos candidatos que tiveram a sua inscrição preliminar deferida**. Brasília, DF: Justiça Federal, Brasília, DF, 3 set. 2018a. Disponível em: <<https://www10.trf2.jus.br/ai/transparencia-publica/concursos/magistrados/17o-concurso/>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Edital nº TRF2-EDT-2018/00013**. [Abertura para realização de concurso público de provas e títulos destinado a selecionar candidatos para provimento de cargos de juiz federal substituto da 2ª Região]. Brasília, DF: Justiça Federal, Brasília, DF, p. 1-50, 4 julho 2018b. Disponível em: <<https://www10.trf2.jus.br/ai/wp-content/uploads/sites/3/2018/03/edital-trf2-edt-2018-00013.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Edital de abertura do décimo nono concurso público para provimento de cargos de juiz federal substituto**. São Paulo: Justiça Federal, São Paulo, n. 63, 4 abr. 2018a. Disponível em: <[https://www.trf3.jus.br/documentos/roco/XIX\\_CONCURSO/0\\_-\\_Edital\\_de\\_Abertura\\_-\\_DJF3R.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/roco/XIX_CONCURSO/0_-_Edital_de_Abertura_-_DJF3R.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2019.

SILVA, T. D. **I Concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho**: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição. Brasília, DF: Ipea; Enamat, 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. TRF3 aprova 25 candidatos no XIX concurso público para juiz federal substituto. **Jusbrasil**, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://trf-3.jusbrasil.com.br/noticias/755039656/trf3-aprova-25-candidatos-no-xix-concurso-publico-para-juiz-federal-substituto>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

# BOAS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS

*GOOD INSTITUTIONAL PRACTICES*



# PLATAFORMA LINCE: INOVAÇÃO SOCIAL PARA REFUGIADOS, IMIGRANTES E APÁTRIDAS

*LINCE PLATFORM: SOCIAL INNOVATION FOR REFUGEES, IMMIGRANTS AND STATELESS PEOPLE*

*Thaíse Valentim Madeira*

*Doutora em Comunicação Social e Ciências da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais e Université Paris III Sorbonne Nouvelle. Coordenadora do Curso de Comunicação Social do Centro Universitário Salesiano  
thaisevalentim@gmail.com*

*Karina Rocha Mitleg Bayerl*

*Pós-Graduada em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Espírito Santo e Defensora Pública Federal em Vitória  
karina.bayerl@dpu.def.br*

*Laércio Jorge de Souza Ramos Júnior*

*Acadêmico de Direito pelo Centro Universitário Salesiano  
laerciojorge2019@outlook.com*

## RESUMO

O número de pessoas forçadas a se deslocar pelo mundo aumentou significativamente nos últimos 20 anos. Considerando este cenário, a Plataforma Lince, resultado do Programa de Inovação Tecnológica, foi criada para sustentar uma base de dados para o acolhimento, a assistência jurídica e a inclusão social de refugiados, imigrantes e apátridas no território brasileiro. Para a realização deste trabalho, foi feito um prévio estudo sobre as mais evidentes necessidades e demandas do público-alvo da plataforma. Metodologicamente, tais informações foram coletadas por meio de pesquisa bibliográfica e documental, além de trabalho de campo, sobre relatos de experiência dos migrantes e entrevistas com órgãos públicos e privados. Acredita-se que no espaço virtual da Plataforma Lince, de uso coletivo, os integrantes podem trabalhar de forma colaborativa, experimentando formas de sociabilidade e propondo, coletivamente, discussões, projetos e outras formas de mobilização e interação social. Espera-se, assim, que a plataforma possa, a curto, médio e longo prazo, servir de ponto de partida para a elaboração de propostas que engajam os refugiados, imigrantes e apátridas em atividades de diagnóstico participativo e no planejamento de políticas públicas democráticas, considerando a forma como eles se apropriam do novo território em que estão inseridos.

**Palavras-chave:** Lince. Refugiados. Imigrantes. Apátridas. Transculturalismo.

## ABSTRACT

The number of people forced to move around the world has increased significantly in the last 20 years. Considering this scenario, the Lince Platform, a result of the Technological Innovation Program, was created to support a database for the reception, legal assistance and social inclusion of refugees, immigrants and stateless persons in Brazil. For this purpose, this study first collected data on the most evident needs and demands of the platform's target audience by means of bibliographic and documentary research, besides fieldwork on migrants' experience reports and interviews with public and private agencies. In the virtual space of the Lince Platform, of collective use, members may work collaboratively, experimenting with forms of sociability and collectively proposing discussions, projects and other forms of mobilization and social interaction. It is expected thus that the platform may, in the short, medium and long term, serve as a starting point for developing proposals that engage refugees, immigrants, and stateless persons in participatory diagnostic activities and in the planning of democratic public policies, considering how they appropriate the new territory in which they are inserted.

**Keywords:** Lince. Refugees. Immigrants. Stateless. Transculturalism.

Data de submissão: 11/07/2020

Data de Aceitação: 04/03/2021

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. INOVAÇÃO SOCIAL E O USO DA TECNOLOGIA A SERVIÇO DOS DIREITOS HUMANOS. 2. CIBERESPAÇO, CONSTRUÇÕES IDENTITÁRIAS E TRANSCULTURALISMO. 3. INFORMATIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E PROCESSOS DE REFÚGIO, IMIGRAÇÃO E APATRIDIA NO BRASIL. 4. METODOLOGIA, RESULTADOS E DISCUSSÃO. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

O número de pessoas forçadas a se deslocarem pelo mundo aumentou significativamente nos últimos 20 anos, conforme aponta o Relatório Anual de Tendências Globais (*Global Trends*) produzido e divulgado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global trends: forced displacement in 2019*, 2019b.

De acordo com os dados apresentados em junho de 2019, em 2018 mais de 70 milhões de pessoas se encontravam em situação de refúgio.<sup>2</sup> Segundo o relatório, as 70,8 milhões de pessoas refletidas no estudo foram coagidas a deixar seus países de origem por motivos que variam entre perseguições políticas, guerras, conflitos religiosos, fome, crises econômicas e busca por emprego e renda. O documento também identifica e distingue essas pessoas por meio de três grupos: 1. refugiados, termo conceituado em cartas internacionais, na Declaração Regional e também em legislações em âmbito nacional que qualifica juridicamente pessoas que são forçadas a sair de seus países devido à conflitos, guerras e perseguições;<sup>3</sup> 2. solicitantes de refúgio, que inclui aqueles que aguardam decisão judicial ou administrativa dos seus pedidos de refúgio; 3. deslocados internos, aqueles que são forçados a deixar seus lares, mas que permanecem dentro dos seus países, configurando-se, assim, no maior grupo.

Ainda, o relatório revela que 85% das pessoas em situação de deslocamento se encontram em países em desenvolvimento, o que indica um agravante, visto que nações nesse grupo podem encontrar dificuldade para recebê-las e preservar os seus direitos, haja vista que já enfrentam problemas socioeconômicos.

No âmbito regional, o continente americano, sobretudo a América Latina, tem recebido números consideráveis de pessoas em situação de deslocamento, especialmente devido à crise na Venezuela. Segundo o relatório, cerca de 4 milhões de venezuelanos já deixaram o país de origem desde 2015 e, desse total, apenas meio milhão solicitou refúgio, principalmente em países vizinhos, cuja grande maioria compõe o grupo de países emergentes, como o Brasil. Isso explica, em parte, a ineficiência dos mecanismos de proteção dessas pessoas.

De acordo com o Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil,<sup>4</sup> somente em 2019 o país teve um total de 27.891 decisões em face de pedido de refúgio de solicitantes de 72 nacionalidades. Desse total, 21.541 reconheciam o status de refúgio, 606 indeferiam e 5.708 extinguíam os pedidos. Venezuelanos lideraram no número de decisões, totalizando 25.801, o que representou 92,5% de todas as decisões.

Os motivos de inclusão, com base em critérios adotados pelo Conare, de acordo com os critérios legais definidos pela Lei nº 9.474/97, são: motivos de crise grave e generalizada, grupo social, raça, religião e nacionalidade. Considerável parcela das decisões de pedidos de nacionalidade para venezuelanos se valeu do critério crise grave e generalizada, haja vista a situação de violação maciça dos Direitos Humanos no país, bem como de ruptura com valores democráticos.

---

<sup>2</sup> *Idem, Chapter 1: introduction*, 2019a.

<sup>3</sup> De acordo com o Relatório Tendências Globais, em 2018, o número de pessoas em situação de refúgio chegou a 25,9 milhões pessoas em todo o mundo, sendo 500 mil a mais do que em 2017. Na condição de solicitantes do pedido de refúgio, o total até o fim de 2018 era de 3,5 milhões de pessoas em todo o mundo. No que se refere aos deslocados internos, o relatório aponta que o grupo é maior, sendo composto por 41,3 milhões de pessoas. UNHCR, *Op. Cit.*, 2019b.

<sup>4</sup> Projeto realizado por meio de parceria entre o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Projeto de cooperação para análise das decisões de refúgio no Brasil**, 2022.

O Brasil recebe um grande número de imigrantes, em especial refugiados de origem latino-americana, pois é signatário de cartas e declarações que são instrumentos legais dos Direitos Humanos dos Refugiados, o que lhe impõe obrigações de tutelar sujeitos nessa situação de acordo com as responsabilidades assumidas e com suas Diretrizes Constitucionais.

Ao assinar a Declaração de Cartagena sobre Refugiados,<sup>5</sup> o Brasil se comprometeu a cumprir e fomentar as cláusulas previstas no diploma. O eixo legal dessa declaração, além de ter inovado no que tange às suas recomendações de sensibilidade regional e à definição de mecanismos mais modernos para concessão do refúgio, também ampliou a abrangência do regime de proteção regional de refugiados, estabelecendo um contato mais próximo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.<sup>6</sup>

De acordo com as diretrizes da Declaração de Cartagena para Refugiados, o desafio do Brasil tem sido preservar os direitos fundamentais dessas pessoas, que se encontram desamparadas por seus países de origem. Diante dessa problemática, entendemos que a comunicação cumpre um papel fundamental de não só informar os refugiados sobre os seus direitos e deveres no país de destino, mas também de promover a sua integração e o seu bem-estar no novo território.

Pensando nisso, propomos o desenvolvimento de uma plataforma digital de interação social, um instrumento tecnológico destinado a facilitar o acesso desses indivíduos à justiça e à informação. A Plataforma Lince se apresenta, assim, como um meio de sistematização de dados que permite, além de tudo, contribuir para a criação e a implantação de políticas públicas e de proteção dos Direitos Humanos.

## 1. INOVAÇÃO SOCIAL E O USO DA TECNOLOGIA A SERVIÇO DOS DIREITOS HUMANOS

As concepções da inovação social resultaram em maior parte de construções anglo-saxônicas, mas, nesta década, o tema tem ganhado destaque em toda União Europeia tanto para a promoção de políticas públicas quanto para a governança. Tais concepções partem de diversos entendimentos: Montgomery, por exemplo, menciona duas perspectivas: paradigma tecnocrático, que, de cunho neoliberal, está ligado ao uso da inovação social para estratégias de governança tanto no meio público quanto no privado, e paradigma democrático, que tem essência disruptiva e contra hegemônica e remete ao uso da inovação social para a promoção de políticas públicas de inclusão de minorias, de melhoria no serviço público e do uso das relações comunitárias, seja no aspecto da eficiência ou da gestão de recursos<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena**, 1984.

<sup>6</sup> JUBILUT, L. L. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**, 2007, p. 137.

<sup>7</sup> MONTGOMERY, T. *Are social innovation paradigms incommensurable?*, 2016, p. 1979-2000.

Segundo Brandsen *et al.*,<sup>8</sup> o conceito de inovação social não está cristalizado e, por isso, não pode ser usado de forma classificatória, haja vista sua complexidade e suas múltiplas formas de entendimento a partir de diferentes objetos de estudos. O conceito de inovação social deve ser compreendido a partir do pressuposto de um processo social complexo, como mais do que uma mera definição classificatória de uma ação ou produto.

Assim, identificadas as mudanças pelas quais a humanidade tem passado ao longo do tempo, em especial no que se refere à evolução científico-tecnológica, percebe-se que vivemos uma gradual e acelerada mudança de paradigma comunicacional, refletida em constructos teóricos e práticos do uso da inovação, a fim de atender às demandas econômicas e sociais. Neste cenário, nasceu a Plataforma Lince.

Destarte, faz-se necessário frisar que o desenvolvimento do projeto teve como incubadora o Programa de Inovação Tecnológica, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES), em parceria com o Centro Universitário Salesiano (UNISALES). O estudo inicial identificou as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes e refugiados do Espírito Santo (ES) no que concerne o acesso à justiça e a promoção dos Direitos Humanos. A fim de propor soluções para esses problemas, o projeto se pautou em estudos científicos das ciências humanas sob o viés socioeconômico, comunicacional e jurídico.

O protótipo da Plataforma Lince foi criado para fornecer auxílio aos refugiados em vários aspectos, sobretudo no acesso à informação e aos seus direitos, produzindo reflexos em nível regional, nacional e internacional. Assim, a plataforma se configura como um instrumento sociojurídico que, por meio da inovação tecnológica, insere-se no eixo político e social de promoção dos Direitos Humanos dos refugiados, imigrantes e apátridas.

O conceito de inovação social empregado para o desenvolvimento da Plataforma Lince teve, a princípio, uma concepção utilitarista com foco na finalidade social da proposta.<sup>9</sup> Para Mulgan *et al.*, inovação social se refere a “atividades e serviços inovadores motivados pelo objetivo de atender a uma necessidade social e que são predominantemente desenvolvidos e difundidos por organizações cujos objetivos principais são sociais”.<sup>10</sup>

Por outro lado, considerando o processo de construção da plataforma e o seu objetivo de promover a interação entre os participantes de forma democrática e colaborativa, a ideia nos remete à trilogia de Richez-Battesti, Petrella e Vallade:<sup>11</sup> a inovação social como instrumento de modernização das políticas públicas; a visão empreendedora da inovação

<sup>8</sup> BRANDSEN, T. *et al.* **Social innovation: a sympathetic and critical interpretation**, 2016.

<sup>9</sup> A ideia utilitarista de inovação social está relacionada à percepção de uma sociedade cada vez mais complexa, tanto pela diversidade humana e ideológica progressista quanto pelos problemas sociais ligados à migração, à pobreza, à desigualdade e às crises econômicas.

<sup>10</sup> No original: “*innovative activities and services that are motivated by the goal of meeting a social need and that are predominantly developed and diffused through organisations whose primary purposes are social*”. MULGAN, G. *et al.* **Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated**, 2007, p. 8, tradução nossa.

<sup>11</sup> RICHEZ-BATTESTI, N.; PETRELLA, F.; VALLADE, D. **L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels: quels enjeux et défis pour l'analyse ?**, 2012.

social; a inovação social como um sistema de inovação territorializada, inclusiva e participativa. Dimensões que se encontram e interagem.<sup>12</sup>

Dessa maneira, a inovação social proposta pela Plataforma Lince vai de encontro ao que pensa Richez-Battesti, Petrella e Vallade:

[...] a natureza da inovação e seu processo de emergência e difusão, o significado e o alcance da dimensão “social” da inovação, as características da organização “inovadora”, isto é, aquela que promove a inovação, em particular os modos de governança e participação de uma pluralidade de partes interessada.<sup>13</sup>

A Plataforma Lince é uma ferramenta tecnológica cujo aspecto inovador é a reunião das experiências de refugiados, imigrantes e apátridas em um ambiente interacional, possibilitando a comunicação destes com instituições públicas e privadas que interferem diretamente na existência dessa comunidade em diferentes territórios. As tarefas de inclusão social e promoção de direitos, objeto central da proposta, foram elaboradas de forma participativa com os imigrantes, em especial refugiados e apátridas, buscando não somente o acesso destes à justiça, mas também a sua inclusão social e econômica e a troca de experiências e luta pela preservação de sua cultura. “Essas experiências ocorrem em um solo político, social e cultural mais ou menos fértil ou hostil. A disseminação e institucionalização dessas inovações sociais dependerão dos “reles” existentes e das relações de poder”.<sup>14</sup>

Em uma sociedade democrática que tem por missão a proteção e a promoção dos Direitos Humanos, a inovação social, associada ao uso da tecnologia, apresenta-se como uma ferramenta em potencial. Além de permitir a construção e o desenvolvimento de uma plataforma informativa e interativa por meio da contribuição direta da população, a combinação difunde a promoção de diálogos, diferentes saberes – acadêmicos e comunitários –, de acessibilidade e do uso de tecnologias. Em outras palavras, a proposta se baseia na concepção de cidadania transacional, visto que busca o acesso à justiça e novas construções identitárias.

Tal concepção está lastreada no arcabouço jurídico internacional e regional de proteção e de promoção dos Direitos Humanos. Considera-se que a cidadania não é apenas uma condição dada pelo Estado a alguém para o exercício dos seus direitos políticos. Mais do que isso, a Cidadania Transacional promove o acesso dos imigrantes, apátridas e refugiados à Justiça e, por consequência, a todos os demais direitos.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> “[...] devido às mudanças sociais, econômicas e demográficas no contexto da crise, a inovação social parece ser uma via promissora para combater a pobreza e a exclusão e enfrentar novos desafios sociais, em particular o gerenciamento da dependência. Soluções inovadoras podem ser encontradas com base na criatividade de atores privados na dinâmica de parceria ou cooperação entre uma pluralidade de atores públicos e privados. A inovação aqui é social através do seu desejo de responder à demandas sociais”. *Ibidem*, p. 28, tradução nossa.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 29, tradução nossa.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 29, tradução nossa.

<sup>15</sup> BASTIANI, A. C. B.; PELLENZ, M. **Cidadania transnacional: a integração jurídica na sociedade globalizada**, 2015.

O conceito de cidadania transnacional vai de encontro à ideia de democracia, que, somada aos Direitos Humanos, apresenta-se pela perspectiva de democracia cosmopolita.<sup>16</sup> Por meio desta, a cidadania já não se pressupõe irrestritamente à nacionalidade, pois não se considera apenas o território de origem do indivíduo, mas seu acesso aos meios jurídicos e as formas políticas de atuação em diferentes territórios. Portanto, considera-se que todos os indivíduos devem ser acolhidos e integrados social e juridicamente.

## 2. CIBERESPAÇO, CONSTRUÇÕES IDENTITÁRIAS E TRANSCULTURALISMO

No final da década de 1990, o conceito de ciberespaço, discutido por Pierre Lévy, abriu as primeiras discussões sobre o uso do ambiente virtual para novas experiências comunicacionais, uma vez que

[...] acolheria a construção coletiva do sentido, proporcionaria visualização dinâmica das situações coletivas, permitindo, enfim, a avaliação por múltiplos critérios, em tempo real, de uma enorme quantidade de proposições, informações e processos em andamento.<sup>17</sup>

A cultura digital avançou enormemente após os estudos do autor. Entretanto, a sua crença de que as “tecnologias intelectuais” que habitam o ciberespaço são capazes de transformar as funções cognitivas do ser humano permanece muito atual, afinal, acredita-se que no espaço interacional os comportamentos e as identidades dos indivíduos se influenciam mutuamente.

A identidade trata dos aspectos da individualidade humana. Falar sobre ela implica pensar sobre os processos de individualização, consciência de si (*self*) e personalização, bem como as dinâmicas de socialização. Como assinala Claude Dubar,<sup>18</sup> ela é, simultaneamente, o resultado de uma diferenciação – singularidade – e generalização – ponto comum entre as diferenças:

Estas duas operações estão na origem do paradoxo da identidade: aquilo que existe de único e aquilo que é partilhado. Este paradoxo não pode ser resolvido enquanto não se tiver em conta o elemento comum a estas duas operações: a identificação de um e pelo outro. Não há, nesta perspectiva, identidade sem alteridade.<sup>19</sup>

Assim, a relação com o outro promove a tomada de consciência sobre si mesmo, suas origens, princípios, condutas, trajetórias e escolhas, o que suscita a progressiva formação do próprio comportamento, a reorganização do passado, o controle e a intervenção

<sup>16</sup> CADEMARTORI, D. M. L. **Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional:** uma apreensão histórico-conceitual, 2011.

<sup>17</sup> LÉVY, P. **A inteligência coletiva:** por uma antropologia do ciberespaço, 2007, p. 64.

<sup>18</sup> DUBAR, C. **A crise das identidades:** a interpretação de uma mutação, 2009.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 9.

no presente e a inferência no futuro. Esses são os elementos indicadores da construção identitária, que se estabelece essencialmente na relação de alteridade entre os sujeitos no cotidiano.

Segundo Georges Devereux,<sup>20</sup> a identidade étnica não é um modelo idealmente construído a partir de dados lógicos e operacionais; ela é um produto da diferenciação, seja para o seu enriquecimento, seja por aculturação de elementos heterogêneos a si. Os aspectos que definem a identidade não dependem de um indivíduo, mas sim de um arranjo que cada um faz a partir de estruturas – subidentidades – existentes. Por outro lado, a personalidade étnica é adquirida por meio da construção gradual no espaço-tempo, que varia de um sujeito a outro.

Assim, nesse espaço virtual que chamamos de Plataforma Lince, diferentes identidades étnicas circulam criando um ambiente transcultural. Aqui, tomamos cultura como o processo pelo qual os indivíduos, bem como as suas atitudes, reações, comportamentos e interações, produzem sentido integrando e/ou modificando a sua realidade, a partir de sistemas simbólicos e cognitivos do grupo social a que eles pertencem. Dessa forma, o ciberespaço é, também, um território cultural e, mais do que isso, de construção contínua de novas identidades.

No ciberespaço da Plataforma Lince, a sociedade deixa de ser uma totalidade homogênea articulada em torno de centros de interesses e se estrutura em um espaço atravessado por “divisões e antagonismos sociais que produzem uma variedade de diferentes “posições de sujeitos” – isto é, identidades – para os indivíduos”.<sup>21</sup>

Em se tratando de refugiados, podemos dizer que a plataforma é um espaço de fronteira enquanto um limite que inflige relações entre diferentes territórios como uma zona de confluência, um (entre)lugar. A fronteira pode, portanto, promover reagrupamentos distintos de indivíduos que, independentemente de onde se localizam, têm o mesmo sentimento de pertencimento:

As fronteiras são usadas para exercer o poder sobre os outros, mas também para ir buscar o poder que permite sobreviver contra uma força dominante. Regulam os movimentos migratórios e de quem viaja - os fluxos de pessoas, bens, ideias, e das formações culturais de toda a espécie. Ao fazê-lo, no entanto, contrariam as práticas de regulação, na medida em que promovem os encontros interculturais e a concomitante produção de hibridizações e de heterogeneidades sincréticas. Como acontece com a fricção das placas continentais, cujo contato provoca violentas erupções, as fronteiras são lugares de ódio e de mortandade. Elas são também, no entanto, lugares onde moram o desejo utópico, a reconciliação e a paz.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> DEVEREUX, G. *Ethnopsychanalyse complémentariste*, 1972.

<sup>21</sup> HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*, 2006, p. 18.

<sup>22</sup> FRIEDMAN, S. T. *O “falar da fronteira”, o hibridismo e performatividade: teoria da cultura e identidade nos espaços intertêxicos da diferença*, 2001, p. 9.

Antes falávamos em multiculturalismo, caracterizando a existência de várias culturas num lugar comum;<sup>23</sup> hoje, o transculturalismo ressalta a recombinação entre as culturas. Os grupos de imigrantes de diversas origens que estão em constante interação com o grupo que os acolhe formam um mosaico de culturas que traduz o transculturalismo. Como assinala Stuart Hall,<sup>24</sup> as nações modernas são, todas, híbridos culturais, ou, como afirma Néstor García Canclini, um espaço de “reorganização dos cenários culturais e cruzamentos constantes das identidades”.<sup>25</sup>

Assim, nessas relações transculturais, a Plataforma Lince busca identificar o contexto em que cada grupo se enquadra, além de relocalizar esse contexto num espaço global, elaborando correlações com outros componentes da construção identitária, criando formas de inclusão social dos refugiados, imigrantes e apátridas no cenário brasileiro e trazendo, para a cultura local, outras percepções de um mundo fora dos nossos mapas mentais.

### **3. INFORMATIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E PROCESSOS DE REFÚGIO, IMIGRAÇÃO E APATRIDIA NO BRASIL**

A inovação social e tecnológica, apesar de ser bastante difundida em países desenvolvidos, tem ganhado destaque entre os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, onde se revela como tendência. Semelhante ao que acontece no âmbito europeu, o Brasil tem usado a inovação não somente na indústria e nos serviços, mas também na promoção de políticas públicas e em estratégias de governança. Tais ideias também já se encontram em projetos filantrópicos do setor privado e no terceiro setor, que, aliás, tem tido êxito em executá-las.

Seguindo essa tendência, o Brasil tem informatizado cada vez mais os procedimentos administrativos e judiciais. No âmbito do Instituto do Refúgio, o Ministério da Justiça e Segurança Pública usa a Plataforma Sisconare, que se encontra no site do Órgão Ministerial.<sup>26</sup> Por meio da ferramenta tramitam as demandas relativas aos pedidos de refúgio e são atualizados os dados daqueles que já se encontram refugiados. A plataforma conta com a participação de todos os envolvidos: refugiados, Polícia Federal e Conare, que está vinculado ao Departamento de Imigrações da Secretaria Nacional de Justiça.<sup>27</sup>

Não negamos, entretanto, a dificuldade que alguns cidadãos possuem em ir de encontro a essas tecnologias, uma vez que a internet, embora popular, não seja um instrumento de acesso universal, o que revela um “apartheid digital”. Por isso, consideramos duas perspectivas: a tecnologia como solução e como problema para a cidadania. A questão ganha ainda mais relevância quando associada à problemática dos refugiados, imigrantes e

<sup>23</sup> SARTORI, G. *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, 2001.

<sup>24</sup> HALL, S., *Op. Cit.*

<sup>25</sup> CANCLINI, N. G. *Culturas híbridas*, 2008, p. 309.

<sup>26</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Processos de refúgio ganham celeridade com sistema eletrônico*, 2019.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

apátridas, pois esses grupos não estão necessariamente integrados na sociedade por vários fatores: não domínio da língua, ausência de renda, moradia, emprego, entre outros.

A partir dessa perspectiva de não inclusão de parte dessas pessoas aos meios tecnológicos, o que dificulta ainda mais o contato com os meios administrativos e judiciais, a Plataforma Lince objetiva não somente a promoção do acesso aos meios estatais, mas também a promoção dos direitos que estão elencados no Ordenamento Jurídico Nacional e Internacional, como o direito à informação, o direito à comunicação e direito à cidadania, ao fomentar a inclusão social e a assistência jurídica gratuita.

Isso se fará por meio de uma interface tecnológica que não ignora, contudo, a necessidade de diálogo com e entre seus usuários de forma presencial. Por isso, a Plataforma Lince está ligada ao Núcleo de Práticas Jurídicas da Unisaes, órgão acadêmico institucional que oferece à comunidade local suporte e orientação quanto a diversos processos jurídicos.

A ideia é ofertar consultas e assessoria a esses indivíduos, haja vista que os processos do acesso à justiça e aos recursos mínimos de salvaguarda de direitos são, por vezes, burocráticos, lentos e inacessíveis, seja por excluírem esses indivíduos do espaço digital, seja pela dificuldade que têm em compreender a língua ou demais barreiras.

A Plataforma Lince foi desenvolvida por meio da ferramenta de protótipos *Prototype*, um modelo demonstrativo que, em seguida, foi adaptado para a Plataforma *Wix*, em que o site está hospedado. O protótipo foi criado com instruções e diretrizes acordadas com profissionais do Direito e da área de Comunicação Social.

**Figura 1** – Plataforma Lince.



**Fonte:** Elaboração própria.

A Plataforma divulga informações sobre legislação, história, atualidades e inovações. O espaço também disponibiliza informações sobre órgãos públicos, sistemas do governo que tratam da temática e espaços de acolhimento e apoio, incluindo o contato ao Núcleo de Prática Jurídica do curso de Direito do Unisaes, obtido por meio de um formulário que os interessados em assistência devem preencher.

Figura 2 – Assistência jurídica.



Fonte: Elaboração própria.

A Plataforma também tem fóruns, espaços reservados ao debate, às conversas, às orientações e ao compartilhamento de experiências dos usuários. Esses fóruns são organizados por administradores que podem incluir ou excluir conteúdo ou material não relevante ou que infrinja qualquer conduta de uso da plataforma.

Figura 3 – Fórum.



Fonte: Elaboração própria.

Para participar, é necessário efetuar cadastro na plataforma, pois, assim, o usuário receberá e-mails informativos, promoções, campanhas ou o que os administradores julgarem relevante para o público interessado. O cadastro também poderá, futuramente, ser utilizado como um meio de filtrar dados estatísticos para auxiliar as políticas públicas e de bem-estar social.

Figura 4 – Cadastro.

PLATAFORMA  
LINCE

INÍCIO | SOBRE NÓS | FORUM | NOTÍCIAS | EVENTOS | PROJETOS | ASSISTÊNCIA JURÍDICA | CADASTRO | CONTATO

CADASTRO

SUA PARTICIPAÇÃO É MUITO BEM VINDA!

Olá, seja bem vindo à Plataforma Lince, um instrumento de acolhimento, assistência jurídica e inclusão social. Caso você se enquadre na categoria de Refugiado, Imigrante ou Apátrida, preencha o formulário abaixo. As informações são confidenciais, de uso estrito dos participantes da Plataforma. Não serão divulgadas em nenhuma hipótese.

As respostas identificadas com asterisco (\*) são obrigatórias, todas as outras são opcionais.

Nome completo: \*      Data de nascimento: \*      Estado civil: \*

Email: \*      Telefone / celular: \*      Documento de identificação: \*

Fonte: Elaboração própria.

Ademais, por ser uma experiência fomentada e desenvolvida no âmbito acadêmico e da prática jurídica, quatro projetos foram desenvolvidos dentro da plataforma, cada qual com um objetivo específico: 1. o “Lupa Lince”, destinado a combater fake news, a radicalização e o extremismo violento; 2. o “Lince Indica”, destinado a divulgar trabalhos e obras acadêmico-científicas sobre a questão da imigração, do refúgio e da apatridia pelo mundo; 3. o “Lince News”, que divulga notícias sobre decisões judiciais, causas relevantes, iniciativas legislativas e demais informações que interessem à comunidade em questão; 4. o “Lince Parcerias”, cujo propósito é estender os laços com instituições públicas, privadas e do terceiro setor que atuam com refugiados, imigrantes e apátridas.

Figura 5 – Lupa Lince.

PLATAFORMA  
LINCE

INÍCIO | SOBRE NÓS | FORUM | NOTÍCIAS | EVENTOS | PROJETOS | ASSISTÊNCIA JURÍDICA | CADASTRO | CONTATO

Lupa Lince

Refugiados NÃO são criminosos, pelo contrário, são vítimas, que segundo a ONU [...] estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Também é considerado refugiado quem foi forçado a deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e graves violações dos direitos humanos.

O refúgio não é crime, é um direito.

Fonte: Elaboração própria.

Outros elementos serão acrescentados em breve à plataforma. Ela contará, também, com um espaço exclusivo para que os imigrantes, refugiados e apátridas divulguem material

audiovisual relacionado às suas experiências, formações, habilidades artísticas e demais conteúdos relevantes para a promoção da interação entre os participantes, o acesso à informação, o entretenimento e a preservação da cultura e da identidade dos indivíduos.

Além disso, serão disponibilizados links do Ministério de Justiça, da ACNUR, da Conare, do Ministério dos Direitos Humanos, da Família e da Mulher, bem como de organismos internacionais. Tudo será exposto de forma explicativa e direta, com possibilidade de tradução para três línguas: português, inglês e espanhol.

Com vistas a agilizar e facilitar a comunicação dos sujeitos com as autoridades, pretende-se disponibilizar modelos dos documentos básicos de uso de refugiados, imigrantes e apátridas nas plataformas do órgão do governo – Polícia Federal e Conare.

#### **4. METODOLOGIA, RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A Plataforma Lince vem sendo desenvolvida para sustentar uma base de dados que possa acolher, assistir juridicamente e incluir socialmente refugiados, imigrantes e apátridas no território brasileiro. Metodologicamente, a construção da plataforma, sua estruturação e futura ampliação foram pensadas de acordo, primeiramente, com uma pesquisa bibliográfica sobre os processos de refúgio e migração no mundo. Em seguida, foi realizado um trabalho de campo por meio do qual se levantou, a nível regional e nacional, relatos de experiências com informações sobre as mais evidentes necessidades e demandas do público-alvo da plataforma. Tais dados também foram coletados por meio de pesquisa documental em noticiários, arquivos públicos e privados e sites. referentes à temática.

Durante o processo de construção da plataforma, de captação de voluntários e de localização de sujeitos em situação de imigração, refúgio ou apatridia, estabeleceu-se contato com dois órgãos de suma importância na problemática que deu ensejo ao projeto: a Polícia Federal, por meio da Delegacia de Imigração (Delemig), e a Defensoria Pública da União (DPU). Além dos mencionados órgãos públicos, a Associação de Médicos Cubanos também foi uma fonte de apoio.

Todo esse trabalho em conjunto corrobora com a proposta da Fapes, que tem como missão suscitar e financiar o desenvolvimento de ciência por meio da colaboração entre instituições de ensino, entidades privadas e entes públicos.

Ademais, ao fomentar assistência jurídica aos refugiados, imigrantes e apátridas por meio do Núcleo de Prática Jurídica do curso de Direito da Unisales, a Plataforma Lince sensibiliza e contribui para a conscientização e a aprendizagem dos acadêmicos, bem como colabora de forma indireta com as Defensorias Públicas. Ainda nessa linha, vale salientar que a criação da plataforma mobilizou não só o indivíduo acadêmico bolsista do curso de Direito, mas também os alunos dos cursos de Tecnologia da Informação da Fábrica de Software da Unisales, promovendo, dessa forma, a integração de acadêmicos de diferentes perspectivas interdisciplinares para a construção de tecnologias sociojurídicas.

A plataforma poderá, a curto, médio e longo prazo, conduzir a elaboração de projetos que engajam refugiados, imigrantes e apátridas em atividades de diagnóstico participativo e no planejamento de políticas públicas democráticas, considerando a forma como eles se apropriam do novo território, bem como coordenar sistemas e redes de informação interconectadas com outros estados. Assim, a Plataforma Lince automatizará a organização de tal público no Brasil, identificando as suas reais necessidades e as formas de atuação.

A proposta vai ao encontro do que tem sido concretizado em nações desenvolvidas no âmbito europeu e que buscam a proteção de refugiados, imigrantes e apátridas sem perder de vista a preservação de suas identidades culturais. Trata-se de uma iniciativa que comporta a integração e a inserção de indivíduos em uma nova realidade por meio de ações que fortalecem o transculturalismo. A plataforma, inspirada em experiências e projetos já consolidados, tem como missão promover o acesso ao conhecimento e às ferramentas que promovem reflexão e às práticas que colmatam desafios e problemas oriundos da imigração, refúgio e apatridia.<sup>28</sup>

Nessa perspectiva, e a partir da ideia de que migrar é uma forma de preservação humana, social e cultural, a plataforma contará com espaços voltados para ajudar refugiados, imigrantes e apátridas a se expressar por meio de suas línguas para fins de troca de saberes e experiências que promovam o respeito à diversidade, aos valores democráticos e ao desenvolvimento de competências interculturais. Ainda, para preservar e disseminar tais conteúdos, é possível pensar, em médio prazo, na criação de um banco de memórias em que os indivíduos possam contar suas histórias por meio de conteúdo audiovisual ou escrito, exposição de fotos e artes, trocas de informações etc., aperfeiçoando o processo de socialização por meio de narrativas digitais e promovendo inclusão cultural, social e compreensão intercultural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal da pesquisa foi concluído: a criação de uma plataforma digital com potencial de contribuição, mesmo que de forma limitada, com o acolhimento de refugiados, imigrantes e apátridas no Brasil, mas, especificamente, no Estado do Espírito Santo, bem como a promoção da interação entre esses indivíduos e a construção coletiva de propostas de políticas públicas de acesso à justiça.

A ideia de mapear os refugiados, compreender as suas principais demandas, promover a interação e analisar como tem sido o acesso desses sujeitos à justiça, bem como aos direi-

---

<sup>28</sup> A obra *A inclusão de migrantes e refugiados: o papel das organizações culturais*, de 2017, demonstra a preocupação da Comissão Europeia na formulação, no fomento e no financiamento de projetos que tratam da inclusão social de imigrantes e refugiados. O estudo retrata projetos desenvolvidos em cinco países europeus e no Canadá e que ocorrem por meio de estruturas como bibliotecas, museus, centros de ciência e tecnologia e institutos de cidadania. As iniciativas buscam a integração cultural e social dos migrantes e refugiados e a preservação de suas identidades culturais por meio de atividades coletivas, troca de saberes e experiências e educação em democracia e cidadania. VLACHOU, M. **A inclusão de migrantes e refugiados: o papel das organizações culturais**, 2017.

tos básicos garantidos pelas cartas domesticadas pelo Brasil, passa a ter maior assertividade com a existência da plataforma.

Nesse sentido, a perspectiva de funcionamento da Plataforma Lince, que visa integrar os diferentes perfis de refugiados, imigrantes e apátridas, é inspiradora, pois combina os aspectos humanos do indivíduo às técnicas e instrumentos não humanos da Comunicação, neste caso digitais. A Plataforma Lince pode, com o tempo, ampliar esse mapeamento e perceber os refugiados na sua integralidade ou, ainda, enquanto sujeitos que estão se reconstruindo no novo território. O ciberespaço é, assim, um local em que os sujeitos de fato podem estabelecer conexões com outros sujeitos, fortalecer a sua identidade étnica e recriar novas formas de pertencimento em outros territórios.

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena**, Cartagena, 1984. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2018.

BASTIANI, A. C. B.; PELLENZ, M. Cidadania transnacional: a integração jurídica na sociedade globalizada. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, 2015. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/54413>>. Acesso em: 1 nov. 2020.

BORRÁS, S. The widening and deepening of innovation policy: what conditions provide for effective governance? **CIRCLE**, Lund, n. 2, 1-20, 2009.

BRANDSEN, T. *et al.* Social innovation: a sympathetic and critical interpretation. *In*: BRANDSEN, T. *et al.* (Ed.). **Social innovations in the urban context**. New York: Springer, 2016. p. 3-18. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-21551-8.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CADEMARTORI, D. M. L. Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional: uma apreensão histórico-conceitual. *In*: CRUZ, P. M.; STELZER, J. (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, p. 139-171, 2011.

CANCLINI, N. G. **Culturas híbridas**. São Paulo: Edusp, 2008.

DEVEREUX, G. **Ethnopsychanalyse complémentariste**. Paris: Flammarion, 1972.

DUBAR, C. **A crise das identidades**: a interpretação de uma mutação. São Paulo: Edusp, 2009.

FRIEDMAN, S. T. O “falar da fronteira”, o hibridismo e performatividade: teoria da cultura e identidade nos espaços intertêxicos da diferença. **Revista crítica de ciências sociais**, Coimbra, n. 61, p. 5-28, 2001.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11. ed. rev. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

JUBILUT, L. L. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LÉVY, P. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Processos de refúgio ganham celeridade com sistema eletrônico. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, Brasília, DF, 15 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1555339316.07>>. Acesso em: 4 mai. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Projeto de cooperação para análise das decisões de refúgio no Brasil. **Microsoft Power BI**, [S. l.], c2022. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWMTMDBiM2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTUy2NjQ4YTBjLTUyNDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

MONTEIRO, A. O que é a inovação social? Maleabilidade conceitual e implicações práticas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 1-34, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/TgyQQ73yL9qF5R3xvSS3J9L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 jun. 2020.

MONTGOMERY, T. Are social innovation paradigms incommensurable?. **Voluntas**, v. 27, 2016, p. 1979-2000.

MULGAN, G. *et al.* **Social innovation**: what it is, why it matters and how it can be accelerated. London: Young Foundation, 2007.

RICHEZ-BATTESTI, N.; PETRELLA, F.; VALLADE, D. L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels: quels enjeux et défis pour l'analyse? **Innovations**, Paris, n. 38, p. 15-36, 2012. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-innovations-2012-2-page-15.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

SARTORI, G. **La sociedad multiétnica**: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Mexico: Taurus, 2001.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Chapter 1: introduction. **UNHCR**, [S. l.], 2019a. Disponível em: <[https://www.unhcr.org/globaltrends2018/#\\_ga=2.156503035.1769751291.1590774765-2131667031.1590774765](https://www.unhcr.org/globaltrends2018/#_ga=2.156503035.1769751291.1590774765-2131667031.1590774765)>. Acesso em: 27 jan. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global trends**: forced displacement in 2019. Geneva: UNHCR, 2019b. Disponível em: <[https://www.unhcr.org/5ee200e37/#\\_ga=2.49808356.316472380.1643301248-396203509.1643301248](https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.49808356.316472380.1643301248-396203509.1643301248)>. Acesso em: 29 mai. 2020.

VLACHOU, M. (Coord.). **A inclusão de migrantes e refugiados**: o papel das organizações culturais. Almada: Acesso Cultura, 2017.

# ORIENTAÇÕES PARA AUTORES

*GUIDELINES FOR AUTHORS*

## ORIENTAÇÕES PARA AUTORES

A Revista da Defensoria Pública da União, editada pela Defensoria Pública da União desde 2009, publica trabalhos inéditos sobre temas relacionados à Defensoria Pública, à promoção dos Direitos Humanos e ao acesso à Justiça. Os artigos passam por análise prévia e sumária, oportunidade em que são avaliados aspectos meramente formais, como a compatibilidade do conteúdo com a temática proposta pelo periódico, e posterior avaliação cega por pares.

### LINHA EDITORIAL

A temática sobre a qual se debruçam os autores desta Revista é bastante ampla, porém há de se ressaltar que a sua especificidade se verifica na abordagem das mudanças inscritas no Direito contemporâneo, nas práticas jurídicas, além das peculiaridades da atual sociedade de consumo, marcada pela acelerada exclusão, pelo individualismo exacerbado e, ao mesmo tempo, permeada pelo avançado desenvolvimento tecnológico.

Por força da complexidade dessas transformações, a linha editorial da Revista incentiva uma abordagem transdisciplinar e crítica da temática proposta, a qual deverá criar condições para uma interlocução do discurso jurídico com os discursos sociológicos, filosóficos, historiográficos, economicistas, da ciência política e vice-versa. Da mesma forma, incentiva, por meio das resenhas, a divulgação de textos acadêmicos de relevância, por vezes inacessíveis a muitos porque existentes apenas em língua estrangeira. Por fim, objetiva, ainda, acompanhar a evolução da jurisprudência pátria, por meio da análise de julgados relevantes e afins à proposta temática.

### SUBMISSÃO DE TRABALHOS

Os artigos, resenhas, estudos de caso e boas práticas institucionais devem ser inéditos, escritos em português, espanhol, francês, italiano ou inglês e deverão ser submetidos por meio do Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas, disponível no seguinte endereço: <http://revistadadpu.dpu.def.br>.

Os **artigos** devem conter de 15 a 25 laudas. Textos com extensão diversa serão publicados, a critério do editor, caso seu tamanho seja justificável.

As **resenhas** devem conter até 7 laudas; as **boas práticas e os estudos de caso**, até 10 laudas; devem apresentar: cabeçalho com referência da obra original ou do julgado e nome do autor; e não precisam ser precedidos de resumo. Obras clássicas não serão objeto de publicação da Revista da DPU.

## FORMATAÇÃO

Os artigos deverão ser encaminhados com as seguintes regras de formatação:

- Editor de texto: **Word for Windows**;
- Fonte: **Times New Roman, tamanho 13, para notas de rodapé e citações longas, tamanho 11**;
- Espaçamento: **1,5cm (entre linhas)**;
- Alinhamento: **justificado**.

## TEXTO

A primeira página do artigo deve conter:

- Título, em fonte maiúscula, negrito, centralizado (português e inglês);
- Resumo em português, de 100 a 250 palavras, alinhamento justificado;
- Palavras-chave: até 5 palavras, alinhamento justificado;
- Abstract: resumo traduzido para o inglês;
- Keywords: até 5 palavras traduzidas para o inglês;
- Sumário: seções numeradas progressivamente em algarismos arábicos.

## CITAÇÕES, NOTAS DE RODAPÉ E REFERÊNCIAS

Devem seguir as normas da ABNT (NBR 10520 e 6023). As referências no corpo do texto deverão ser no modelo nota de rodapé. O sistema autor-data não será aceito.

## INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Todas as normas que regem a publicação encontram-se disponíveis na página da Revista da Defensoria Pública da União - <http://revistadadpu.dpu.def.br> -, na aba “Submissão de Artigos”. Outras informações podem ser obtidas junto à Coordenação de Incentivo à Pesquisa e Publicações pelo e-mail **publicacoes.esdpu@dpu.def.br**.

Os colaboradores desta Revista possuem ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhes a responsabilidade das ideias e conceitos emitidos em seus trabalhos.

## GUIDELINES FOR AUTHORS

The Journal of the Public Defender's office the Union, edited by the Federal Public Defender's of the Union since 2009, publishes unpublished works about topics assigned to the Public Defender, to the promotion of Human Rights and access justice. The articles undergo to prior and summary analysis, opportunity in which aspects purely formals are assessed, like the compatibility of the content with the proposed themes by the journal, and post double-blind review evaluation.

### EDITORIAL LINE

The theme on which the authors focus in this Journal is quite wide, however, it is important to emphasize that its specificity is evident in the approach of the changes entered in the Contemporary Law, in the legal practices, in addition of the peculiarities of the current consumer society, marked by accelerated exclusion, by the exacerbated individualism, and at the same time, permeated by advanced technological development.

By virtue of the complexity of these transformations, the editorial line of the Journal encourages a transdisciplinary and critical approach of the proposed themes, which should create conditions for a dialogue of the legal discourse with the sociological discourses, philosophicals, historiographicals, economics, of the political science, and vice versa. In the same way, it encourages, by means of the reviews, the dissemination of relevant academic texts, sometimes inaccessible to many because they exist only in foreign language. Finally, it also intends to track the evolution of the jurisprudence homeland, through an analysis of relevant judged and related to the proposed theme.

### SUBMISSION OF PAPERS

The articles, reviews and good practices/case studies must be unpublished, written in Portuguese, Spanish, French, Italian or English. Papers should be sent to the e-mail: **publicacoes.esdpu@dpu.gov.br**.

The **Articles** should contain from 5500 words. Larger texts will be published, at the discretion of the editor, if their size is justifiable.

The **reviews** contain from 1500 words, and good practices/case studies contain up to 2000 words; and present: header with reference of the original work or of the judged and the author's name. Do not need to be preceded by an abstract.

## FORMATTING

The articles should be submitted with the following formatting rules:

- Text Editor: **Word for Windows**;
- Font: **Times New Roman, size 13, for footnotes and long quotations, size 11**;
- Spacing: **1,5cm (between lines)**;
- Alignment: **justified**.

## TEXT

The first page of the article should contain:

- The title, in uppercase font, bold and centered (Portuguese and English);
- Abstract in Portuguese, of 100 to 250 words, alignment justified;
- Keywords: up to 5 words, alignment justified;
- Abstract: translated abstract into English (from 100 to 250 words), alignment justified.
- Keywords: up to 5 words translated to English.
- Summary: sections numbered progressively in Arabic numerals.

## CITATIONS, FOOTNOTES, AND REFERENCES

Must follow the rules of ABNT (Brazilian Association of Technical Standards) - (NBR - Brazilian norm - 10520 and 6023). The references in the body of the text should be in the footnote template. The author-date system will not be accepted.

## ADDITIONAL INFORMATION

All of the rules that govern the publication are available on the website of the Public Defender of the Union - <http://revistadadpu.dpu.def.br> -, in the section “Guidelines for authors”. In the same section, there are also article templates, review and comment to case law as an example. Other informations may be obtained from the Coordination of incentive to research an publication by the e-mail [publicacoes.esdpu@dpu.gov.br](mailto:publicacoes.esdpu@dpu.gov.br).

The contributors to this Magazine enjoy the wider freedom of opinion and criticism, a responsibility of the ideas and concepts expressed in their works.



Escola Nacional da Defensoria Pública da União  
Setor Bancário Sul, Quadra 2 – Bloco H – Lote 14 – sobreloja - 70.070-120- Brasília/DF  
Tel.: (61) 3318-0287  
Visite nosso site: <http://revistadadpu.dpu.def.br>  
E-mail: [publicacoes.esdpu@dpu.def.br](mailto:publicacoes.esdpu@dpu.def.br)





ESCOLA NACIONAL DA  
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO



1984-0322