Aimeê Giovana Heffel
Eloi Angelo Palma Filho
Fhilipe Lopes de Alencar
Gildásio de Souza Tonhá
Guilherme Ferreira Machado
Isabely Ribeiro de Menezes
Jennifer Stephani Soares Oliveira
Luis Emanuel Lucas
Marcelo Pereira Cruvinel
Nayara Josimara Alves da Costa
Thayane Cristina de Almeida Souto

Ensaios Jurídicos

Vol.4

Marcelo Pereira Cruvinel
Coordenador

EXPERT
EDITORA DIGITAL

A presente obra, coordenada pelo professor Marcelo Pereira Cruvinel, é fruto de um esforço coletivo de análise crítica e aprofundada sobre temas que desafiam o Direito contemporâneo brasileiro. Em tempos de transformações legislativas, tensões institucionais e complexidade social crescente, torna-se essencial revisitar os fundamentos jurídicos com olhar renovado, atento às interseções entre norma, prática e realidade. Este livro reúne artigos que, embora diversos em seus objetos de estudo, compartilham o compromisso com a investigação rigorosa e a busca por soluções jurídicas que respeitem os princípios constitucionais e os direitos fundamentais.

ISBN 978-65-6006-233-7

EXPERT
EDITORA DIGITAL

Ensaios Jurídicos

Vol.4

Direção Executiva: Luciana de Castro Bastos
Direção Editorial: Daniel Carvalho
Diagramação e Capa: Editora Expert
A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor

Todos os livros publicados pela Expert Editora Digital estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 BY-SA. https://br.creativecommons.org/
"A prerrogativa da licença creative commons 4.0, referencias, bem como a obra, são de responsabilidade exclusiva do autor"

A Expert Editora, bem como a organização da obra não se responsabilizam por quaisquer posições, opiniões e condutas compartilhadas nesta obra, sendo o conteúdo dos capítulos de responsabilidade exclusiva de seus respectivos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

CRUVINEL, Marcelo Pereira.
Ensaios Jurídicos Vol. IV / coordenado por Marcelo Pereira Cruvinel. – Belo Horizonte, MG: Editora Expert, 2025.
354p.
ISBN: 978-65-6006-233-7

1.Direito. 2.Direito digital. 3.Direito civil. 4.Direito do trabalho. 5.Direito constitucional.
I. Cruvinel, Marcelo Pereira, coord. II. Heffel, Aimeê Giovana. III. Palma Filho, Eloi Angelo. IV. Alencar, Fhilipe Lopes de. V. Tonhá, Gildásio de Souza. VI. Machado, Guilherme Ferreira. VII. Menezes, Isabelly Ribeiro de. VIII. Oliveira, Jennifer Stephani Soares. IX. Lucas, Luis Emanuel. X. Costa, Nayara Josimara Alves da. XI. Souto, Thayane Cristina de Almeida. XII. Título.
CDD: 340
CDU: 34
Modo de acesso: https://experteditora.com.br

Índices para catálogo sistemático:
Direito / Ensaios Jurídicos – 340

experteditora.com.br
contato@editoraexpert.com.br

Prof. Dra. Adriana Goulart De Sena Orsini
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Alexandre Miguel Cavaco Picanco Mestre
Universidade Autónoma de Lisboa, Escola. Superior de Desporto de Rio Maior, Escola. Superior de Comunicação Social (Portugal), The Football Business Academy (Suíça)

Prof. Dra. Amanda Flavio de Oliveira
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Carlos Raul Iparraguirre
Facultad de Ciencias Juridicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Prof. Dr. Cèsar Mauricio Giraldo
Universidad de los Andes, ISDE, Universidad Pontificia Bolivariana UPB (Bolívia)

Prof. Dr. Eduardo Goulart Pimenta
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. e PUC - MInas

Prof. Dr. Gladston Mamede
Advogado e escritor

Prof. Dr. Francisco Satiro
Faculdade de Direito da USP - Largo São Francisco

Prof. Dr. Gustavo Lopes Pires de Souza
Universidad de Litoral (Argentina)

Prof. Dr. Henrique Viana Pereira
PUC - Minas

Prof. Dr. Javier Avilez Martínez
Universidad Anahuac, Universidad Tecnológica de México (UNITEC), Universidad Del Valle de México (UVM) (México)

Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Leonardo Gomes de Aquino
UniCEUB e UniEuro, Brasília, DF.

Prof. Dr. Luciano Timm
Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

Prof. Dr. Mário Freud
Faculdade de direito Universidade Agostinho Neto (Angola)

Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Omar Jesús Galarreta Zegarra
Universidad Continental sede Huancayo, Universidad Sagrado Corazón (UNIFE), Universidad Cesar Vallejo. Lima Norte (Peru)

Prof. Dr. Rafael Soares Duarte de Moura
Universidade Estadual De Montes Claros

Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues
Centro Universitário Unihorizontes e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dra. Renata C. Vieira Maia
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Júnior
PUC - Minas e Faculdade Milton Campos

Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. PUC - Minas

Prof. Dr. Thiago Penido Martins
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG

APRESENTAÇÃO

A presente obra é fruto de um esforço coletivo de análise crítica e aprofundada sobre temas que desafiam o Direito contemporâneo brasileiro. Em tempos de transformações legislativas, tensões institucionais e complexidade social crescente, torna-se essencial revisitar os fundamentos jurídicos com olhar renovado, atento às interseções entre norma, prática e realidade. Este livro reúne artigos que, embora diversos em seus objetos de estudo, compartilham o compromisso com a investigação rigorosa e a busca por soluções jurídicas que respeitem os princípios constitucionais e os direitos fundamentais.

O primeiro artigo**, "Os Crimes na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Análise do Ajuste Normativo",** inaugura a coletânea com uma reflexão sobre a transposição dos tipos penais da antiga Lei nº 8.666/1993 para o Código Penal, promovida pela Lei nº 14.133/2021. A análise destaca os avanços e desafios dessa mudança, especialmente no que se refere à sistematização das infrações e à responsabilização criminal nas contratações públicas.

Outro tema que ganha destaque nesta obra é **"O Direito à Sustentação Oral: O conflito entre o Estatuto da OAB e o Regimento Interno do STF"**, onde o leitor é convidado a refletir sobre os limites e garantias do exercício da advocacia perante os tribunais superiores. A tensão normativa entre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e o regimento interno do Supremo Tribunal Federal revela importantes questões sobre o devido processo legal e a efetividade da ampla defesa.

O artigo **"Tráfico Internacional de Mulheres para Fins de Exploração Sexual sob uma Perspectiva Interseccional de Vulnerabilidade no Brasil"** propõe uma análise sensível e crítica sobre a realidade das vítimas desse crime, evidenciando como fatores estruturais como gênero, raça e classe social se entrelaçam para agravar a vulnerabilidade e dificultar a proteção efetiva. O artigo contribui para o debate sobre políticas públicas e instrumentos jurídicos de enfrentamento ao tráfico humano.

Na sequência, o estudo **"Poder Constituinte no Brasil: Entre a Influência Lusa e a Emergência do Constitucionalismo Nacional"** revisita as raízes históricas do constitucionalismo brasileiro, traçando paralelos com a tradição portuguesa e destacando os elementos que contribuíram para a formação de uma identidade constitucional própria. A análise permite compreender como o Brasil construiu, ao longo do tempo, um modelo constitucional que reflete suas singularidades políticas e sociais.

Em outro significativo ensaio de título **"Comissão Parlamentar de Inquérito: Abrangência dos poderes de investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito e controle de seus atos pelo STF"**, são discutidos os limites e possibilidades das CPIs no exercício de sua função investigativa, bem como o papel do Supremo Tribunal Federal no controle da legalidade de seus atos. O artigo examina o equilíbrio entre a função fiscalizadora do Legislativo e os direitos fundamentais dos investigados.

O ensaio **"Restrições Administrativas do Poder de Polícia e os seus Reflexos nos Direitos Individuais"** aborda os impactos das ações estatais de controle e fiscalização sobre os direitos fundamentais, discutindo a legitimidade das restrições administrativas e os desafios da atuação equilibrada do poder público. A análise é especialmente relevante em contextos de segurança pública e políticas de contenção.

Em seguida, o estudo cujo título é **"O Sistema Penitenciário Federal como Instrumento de Desestabilização das Organizações Criminosas e de Combate ao Crime Organizado"** analisa o papel estratégico das unidades federais de detenção na fragmentação de lideranças criminosas e na contenção de redes ilícitas. A reflexão sobre os efeitos dessa política sobre o sistema penal e os direitos dos presos revela os dilemas entre segurança pública e garantias constitucionais.

Por fim, **"Moradia como Direito Fundamental: Uma Análise Jurídica e Social"** encerra a obra com uma reflexão sobre o direito à moradia digna, explorando os desafios da efetivação dessa garantia constitucional no contexto urbano brasileiro. O artigo propõe

caminhos para a superação das desigualdades habitacionais por meio de políticas públicas integradas e sustentáveis.

Este livro é destinado a juristas, acadêmicos, estudantes, servidores públicos e todos aqueles que buscam compreender os múltiplos aspectos do Direito em sua interface com a realidade social, política e institucional do país. Que esta leitura inspire o pensamento crítico, o diálogo interdisciplinar e o compromisso com a justiça.

Na balança do tempo, o
Direito vigia,
Entre normas e ética, nasce
a harmonia.
Palavras são armas,
sentenças são pontes,
Erguem-se ideias nos
tribunais e nos montes.
Não é só lei, é razão e
cuidado,
É o grito do justo, o silêncio
do errado.
Ciência que pensa, que
julga, que guia,
É luz que se acende na
democracia.

Boa leitura!
Marcelo Pereira Cruvinel

COORDENAÇÃO

Marcelo Pereira Cruvinel

AUTORES

Aimeê Giovana Heffel
Eloi Angelo Palma Filho
Fhilipe Lopes de Alencar
Gildásio de Souza Tonhá
Guilherme Ferreira Machado
Isabely Ribeiro de Menezes
Jennifer Stephani Soares Oliveira
Luis Emanuel Lucas
Marcelo Pereira Cruvinel
Nayara Josimara Alves da Costa
Thayane Cristina de Almeida Souto

SUMÁRIO

Os crimes na nova lei de licitações e contratos administrativos: análise do ajuste normativo.....13
Eloi Angelo Palma Filho, Marcelo Pereira Cruvinel

O direito à sustentação oral: O conflito entre o estatuto da OAB e o regimento interno do STF 67
Fhilipe Lopes de Alencar, Marcelo Pereira Cruvinel

Tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual sob uma perspectiva interseccional de vulnerabilidade no Brasil.....131
Jennifer Stephani Soares Oliveira, Marcelo Pereira Cruvinel

Poder constituinte no Brasil: Entre a influência lusa e a emergência do constitucionalismo nacional.....197
Aimeê Giovana Heffel, Luis Emanuel Lucas, Marcelo Pereira Cruvinel

Comissão parlamentar de inquérito: Abrangência dos poderes de investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito e controle de seus atos pelo STF 231
Guilherme Ferreira Machado, Marcelo Pereira Cruvinel

Restrições administrativas do poder de polícia e os seus reflexos nos direitos individuais 259
Isabely Ribeiro de Menezes, Thayane Cristina de Almeida Souto, Marcelo Pereira Cruvinel

O sistema penitenciário federal como instrumento de desestabilização das organizações criminosas e de combate ao crime organizado 289
Nayara Josimara Alves da Costa, Marcelo Pereira Cruvinel

Moradia como direito fundamental: uma análise jurídica e social... 329
Gildásio de Souza Tonhá, Marcelo Pereira Cruvinel

OS CRIMES NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ANÁLISE DO AJUSTE NORMATIVO

Eloi Angelo Palma Filho[1]
Marcelo Pereira Cruvinel[2]

RESUMO

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos regula a relação comercial entre o setor público e o setor privado, tanto na fase de aquisição de bens e serviços, quanto na execução dos contratos decorrentes das licitações ou daqueles feitos por meio de contratação direta. Após quase trinta anos de vigência da Lei nº. 8.666/93, no ano de 2021 entrou em vigor a Lei nº. 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, a chamada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e por vezes nominada de Nova Lei de Licitações - NLL. Ao substituir essa Lei do ano de 1993 e ainda incorporar outros dois comandos legais (Lei do Pregão e Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas) o novo regramento não apenas retorna a um único texto normativo sobre o tema, mas também incorpora aprimoramentos administrativos, que buscam trazer à relação pública artifícios já bem empregados nas relações entre privados. Há, porém, uma mudança que tem sido motivo de poucos comentários em textos e eventos que debatem a NLL: a parte relativa aos Crimes na NLL. Em função disto, este trabalho apresenta quais foram os ajustes relativos aos Crimes, comparando as leis nº. 8.666/1993 e 14.133/2021 – sendo que a partir da nova lei os crimes passaram a fazer parte do Código Penal brasileiro, buscando

1 Mestre em Engenharia pela UFRGS. Acadêmico de Direito da Faculdade Presbiteriana Mackenzie de Brasília. Graduado em Engenharia pela UnoChapecó/SC.

2 Mestre em Direito pela UCB. Pós-graduado Lato Sensu em Gestão Judiciária pela UNB. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Constitucional pela AVM. Graduado em Direito pela UDF. Graduado em História pela UDF/Cruzeiro do Sul. Analista Judiciário - Área Processual do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Coordenador de Julgamentos Colegiados da Quinta Turma do STJ. Coordenador Auxiliar da Câmara de Direito Penal do CEJUSC/STJ. Palestrante e instrutor de cursos presenciais e de EaD do STJ. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Possui aperfeiçoamento em Teologia.

ainda entender a motivação de parte das alterações. Especial atenção será dada a um novo tipo penal, que faz relação aquilo que se chama na engenharia de "erro de projeto", e está agora posto no art. 337-O do Código Penal.

Palavras-chave: Lei de Licitações. Direito Penal. Direito Administrativo.

INTRODUÇÃO

Com origem etimológica no Latim *licitatio.onis*[3], por conceito a licitação representa a arrematação, venda em hasta pública ou leilão, sendo, porém, usada também como sinônimo das compras/aquisições governamentais dos três níveis (Municípios, Estados e Distrito Federal, União).

Para que estas contratações se viabilizem é necessário, porém, seguir ritos transcritos em normas legais, Leis e Decretos, que com o passar do tempo demandam atualização, visando acompanhar a dinâmica destas transações. Em nosso país, a principal norma é a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual foi atualizada no ano de 2021.

Nas contratações públicas, espera-se que as boas práticas comerciais sejam seguidas, de maneira a se obter a melhor aplicação do Erário. Por vezes, entretanto, essas boas práticas não são plenamente seguidas, e observam-se atitudes que culminam com o descumprimento da lei e das normas correlatas, com inconformidades que se enquadram desde pequenas inobservâncias administrativas até sérios crimes à administração.

Considerando, pois, que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos é a norma principal do tema, essa deve ser motivo de especial atenção no campo do Direito para aqueles que são

3 P.559. Dicionário escolar Latino-Português. Ernesto Faria (org.). 3ª ed. 1962. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento Nacional de Educação. Disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001612.pdf. Acesso em 30 ago 2024.

ligados à essa disciplina. Porém, além dos assuntos relatos ao tema Administrativo, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos também é afeta ao Direito Penal, em função dos crimes passíveis de punição pela malversação das contratações ou execução de contratos.

Com a promulgação e vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº. 14.133/2021 (BRASIL, 2021a) as penas e crimes sofreram alterações frente a legislação até então vigente, a Lei nº. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), passando agora os crimes a constarem no Código Penal Brasileiro, Decreto-Lei nº. 2.848/1940 (BRASIL, 1940).

Depois de cerca de três décadas de vigência da tipificação penal no bojo da Lei de Licitações, com a nova normativa que passa a tipificação para o Código Penal, quais foram as mudanças trazidas?

Entender adequadamente as alterações trazidas pela mudança legislativa justifica uma pesquisa que não apenas perceba as alterações promovidas, como as interprete à luz das teorias do Direito Penal.

Este trabalho objetiva identificar, de maneira comparativa, a previsão legal dos crimes até então previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (lei nº. 8.666/1993), com aqueles crimes agora transladados para o Código Penal pátrio (DEL n. 2.848/1940), bem como sua estrutura tipológica e penas cabíveis.

Tendo em vista os princípios do Direito Penal e o conceito de que essa disciplina é a *ultima ratio*, ao final deseja-se entender se a alteração legislativa tornou as penas mais rígidas, e em que medida.

Para tanto, além da análise objetiva das versões da Lei de Licitações e Contrato Administrativo, serão buscadas doutrinas na área de Direito Administrativo, que tratem de Direito Penal, e na área de Direito Penal, que aborde essa inovação da incorporação da nova Lei de Licitações, no Código Penal.

Dessas pesquisas, a serem efetivadas tanto em bases tradicionais (publicações em papel) quanto em bases digitais, busca-se colher os elementos para a elaboração de um referencial bibliográfico compatível com o entendimento do problema de pesquisa e capaz de responder aos objetivos do trabalho.

AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO TEMPO

As contratações públicas representam um dos pilares da atuação administrativa do Estado, sendo reguladas por normas que evoluíram ao longo do tempo para atender às exigências de transparência, eficiência e controle dos gastos públicos. A análise temporal das contratações públicas permite compreender como o ordenamento jurídico brasileiro se adaptou às transformações sociais, econômicas e tecnológicas, refletindo diretamente na forma como o Estado se relaciona com o mercado.

No contexto histórico, encontra-se o Decreto nº 2926/1862 (BRASIL, 1862) como o primeiro normativo onde eram regulamentadas as compras e alienações, sendo este complementado por diversas leis, estruturadas no âmbito Federal a partir do Decreto nº 4536/1922 (BRASIL, 1922), cujo foco era organizar o Código de Contabilidade da União.

Naquele longínquo ano de 1862 a implementação de um procedimento legal que visava a aquisição de bens para o Estado trazia, no rito, a preocupação da administração com a impessoalidade, e com salvaguarda à Fazenda Pública (exigia-se fiança do contratado). Por outro lado, impunha limites ao contratante, garantindo compensações ao contratado no caso de rescisões do ajuste sem culpa daquele.

Passado o tempo, e com outros documentos legais criados de modo a aperfeiçoar aqueles então vigentes, chega-se à Constituição Federal de 1988. Nela, o artigo 37, no inciso XXI, torna a licitação um princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes Federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Por decorrência, surgiu a Lei nº. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), a qual instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Esta lei, do ano de 1993, traz, pela primeira vez, tipificação de crimes contra à administração nos processos relativos à contratação e execução dos contratos, bem como as penas aplicáveis.

De maneira a melhor estruturar essa visão temporal dos itens normativos aplicáveis a contratações e execução de contratos públicos, o presente capítulo será subdividido em 3 (três), destacando o período pré-Constituição de 1998; a legislação advinda da Constituição de 1998, e a presente Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

PERÍODO PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo legal brasileiro, com o objetivo da aquisição pública, sofreu diversas transformações ao longo dos anos e teve início com Decreto nº 2.926/1862 onde era regulamentado as compras e alienações. Muito focado nas obras públicas, trazia práticas até hoje empregadas, como prestação de caução, recebimento provisório e definitivo de serviços, garantia de qualidade dos serviços prestados, dentro outros.

Desde o Brasil Império, com o Decreto nº 2.926/1862, já se vislumbrava a necessidade de regulamentar as compras públicas. No entanto, foi com a Constituição Federal de 1988 que se consolidou o princípio da obrigatoriedade da licitação como regra para as contratações públicas, culminando na promulgação da Lei nº 8.666/1993, que por muitos anos foi o principal marco regulatório do setor (MARTINS, 2023).

Num processo evolutivo, com a criação de várias normas complementares pela administração, se publicou o Decreto nº 4.536/1922, o qual possuía a missão maior de organizar o Código de Contabilidade da União. No que se refere às aquisições públicas, aborda a necessidade de empenho de despesa, e cria limite para dispensa de licitação. Quanto às multas, relata que, em havendo alguma penalização, a revelação dessas dependeria de consentimento do Tribunal de Contas da União.

Passados mais de quarenta anos, por meio do Decreto nº. 200/1967 (BRASIL, 1967), de 25 de fevereiro de 1967, fez-se uma reforma administrativa Federal. Nele, é trazido o Título XII, que

trata “das normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações”. Neste dispositivo, são apresentadas as modalidades de licitação, a necessidade de publicidade dos atos, e a exigência de documentação de qualificação, dentre outras coisas. Por fim, previa a aplicação de três tipos de penalidades para quem não cumprisse os contratos de maneira adequada: multa, suspensão do direito de licitar, e declaração de inidoneidade para licitar na Administração Federal.

Até este momento, todos os documentos legais eram focados à administração pública Federal. Porém, por meio da Lei nº 5.456/1968 (BRASIL, 1967), as premissas constantes no Decreto nº. 200/1967 foram estendidas a Estados e Municípios.

Por fim, no que diz respeito ao período pré-Constituição de 1988, surgiu o Decreto-Lei nº 2.300/1986 (BRASIL, 1986), que revogou as disposições em contrário, principalmente aquelas do Código de Contabilidade de União. Essa norma estruturada para abordar esse único assunto, de licitações e contratos administrativos, perpassa todas as etapas, desde a preparação, a contratação e a execução dos contratos. Ao longo do ano de 1987, porém, outros dois Decretos-Lei foram publicados para ajuste de redação, aqueles de número Decreto-Lei nº 2.348/1987 (BRASIL, 1987a) e Decreto-Lei nº. 2.360/1987 (BRASIL, 1987b).

Nesta Norma, para os casos de inexecução parcial ou total de um contrato, havia a previsão de quatro penas: advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitações e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração.

Na visão de RIBEIRO (2007), as transformações sofridas durante esse período deixaram, entretanto, lacunas que davam origem a diversas interpretações, sendo estes resquícios de uma administração centralizada e burocrática, que tinha dado certo até um determinado período. (RIBEIRO, 2007)

PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme PIETRO (2024), teria posto fim a uma controvérsia, ao dar competência privativa à União para legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle".

Essa controvérsia se dava sobre duas correntes doutrinárias: uma entendendo que esse assunto era relativo ao Direito Financeiro, privativo da União com participação dos Estados de maneira supletiva, e outra corrente que entendia se tratar de assunto de Direito Administrativo, de competência de cada uma das unidades da federação (União, Estado, Município). (PIETRO, 2024)

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no inciso XXI, torna a licitação um princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes Federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como consequência, em termos de regulamento, surgiu a Lei nº. 8.666/1993, de 21 de junho daquele ano, revogando os Decretos-leis nos 2.300, de 21 de novembro de 1986, 2.348, de 24 de julho de 1987, e 2.360, de 16 de setembro de 1987.

Além de uma estrutura que contemplava 126 (cento e vinte e seis) artigos em capítulos e seções, sendo mais ampla que suas antecessoras, traz pelo menos duas abordagens inovadoras: garantia de princípios constitucionais e crimes e penas, de esfera penal, além das sanções administrativas.

À medida que as (então novas) ferramentas tecnológicas se consolidavam na sociedade e na esfera governamental, foi promulgada a Lei nº. 10.520/2002 (BRASIL, 2002), conhecida como Lei do Pregão. Esta Lei instituiu a modalidade de licitação pregão para aquisição de bens e serviços comuns na União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Foi sancionada em 17 de julho de 2002 e publicada no Diário Oficial da União em 18 de julho do mesmo ano.

Observando seu texto, é possível identificar que a Lei nº 10.520/2002 trouxe algumas inovações, como:

- A possibilidade de utilizar a internet para divulgar e realizar os procedimentos de licitação
- A simplificação da habilitação, que passou a não exigir a apresentação de certidões de regularidade, podendo essas serem apresentadas na celebração do contrato

Ou seja, buscava-se celeridade para aquisições entendidas como mais 'simples', sob a ótica do princípio da eficiência da administração.

Mais à frente, o Brasil se deparou com uma situação inédita, e que iria demandar diversas contratações, principalmente na área de engenharia, em um curto espaço de tempo: o país recebeu a incumbência de organizar a Copa do Mundo de Futebol FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão de 2016, estes com sede no Rio de Janeiro-RJ.

Visando aprimorar o texto legislativo das licitações e contratos, mas com um foco apenas para garantir celeridade nas contratações voltadas às aquisições necessárias à infraestrutura desses empreendimentos esportivos, o Poder Legislativo tomou o caminho de criar uma regulação específica, no que culminou a publicação da Lei nº. 12.462/2011[4] (BRASIL, 2011).

Consoante a afirmação de REZENDE (2011), essa nova lei foi limitada nos âmbitos objetivo, subjetivo, temporal e espacial, e que permite seja afastada a incidência da Lei nº 8.666, de 1993, das licitações e contratos vinculados àqueles eventos desportivos. E destaca ainda que isso não contraria os preceitos de lei editada com base na competência da União para instituir normas gerais.

4 BRASIL. Lei nº. 12.462/2011, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - Edição Extra - 5/8/2011, Página 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 19 out 2024.

A morosidade e a burocracia excessiva dessa legislação impulsionaram a criação de novos diplomas legais, como a Lei nº 10.520/2002 (Pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (RDC), até que, em 2021, foi sancionada a Lei nº 14.133, que instituiu um novo regime geral de licitações e contratos administrativos. (CAJAZEIRAS et al., 2024). Essa nova lei representa um avanço ao consolidar princípios modernos de governança pública, como o planejamento estratégico e a gestão por resultados.

A LEI Nº. 14.133/2021

A Lei nº. 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, também chamada de Nova Lei de Licitações - NLL, vem em substituição às normas legais descritas no item 2.2, sendo e Lei 8.666/1993 a de maior relevância.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe uma inovação significativa ao elevar o planejamento à condição de princípio expresso, conforme disposto no artigo 5º. O planejamento passou a ser entendido como etapa essencial e estruturante do processo de contratação, exigindo a elaboração de documentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e o Plano Anual de Contratações (PAC) (LEONEZ; STROPPA, 2025).

Esta mudança exige dos gestores públicos maior capacitação técnica e uma visão estratégica das necessidades institucionais. Segundo Corrêa (2023), "o planejamento passou a ocupar papel central nas contratações públicas, não apenas como princípio regente do processo de contratação, mas como etapa obrigatória para a efetividade dos contratos administrativos".

Esta Lei, promulgada no ano de 1993, já no ano de 1995 foi objeto de discussão de ajuste, por meio do Projeto de Lei do Senado – PLS 163/1995[5], que buscava a inserção de dois parágrafos relativos à subcontratação.

5 https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8023796isposition=inline

A busca continuada por ajuste nesta norma culminou, em 2013, com a criação de uma "Comissão Especial para atualizar e modernizar a Lei nº 8.666", por meio do Ato do Presidente do Senado Federal nº. 19[6], de 2013. Desta atuação das casas legislativas, surgiu o Projeto de Lei do Senado n° 559, de 2013, que na Câmara dos Deputados tramitou sob a identificação PL 6.814/2017.

No bojo da discussão política e com a sociedade, surgiu o Projeto de Lei PL nº. 4.253/2020 (Substitutivo-CD), que foi então aprovado e transformado na Lei nº. 14.133/2021.

Comparando a nova lei com as que foram substituídas por esta, percebe-se uma série de aprimoramentos, tanto do ponto de vista operacional do procedimento de contratação e execução do contrato, quanto da abrangência de temas ora cobertos. Destaque será dado, neste trabalho, à temática das irregularidades, infrações e sansões administrativas.

Quando se aborda de evolução legislativa PÉRCIO (2024), entende que a lei nº. 13.303/2016 (BRASIL, 2016) trouxe melhorias na relação privado-público, mas a lei nº. 14.133/2021 teria deixado de incorporar tais avanços. Mesmo assim destaca que o interesse privado passou a ocupar certo protagonismo, reconhecendo-se a sua importância para o negócio jurídico e a importância da sua satisfação para a satisfação do próprio interesse público. (PÉRCIO, 2024)

Há de se destacar, porém, a inserção de um capítulo relativo aos meios alternativos de resolução de controvérsias. Ao permitir o uso de métodos alternativos para solucionar controvérsias na execução de contratos administrativos a Lei busca evitar a necessidade de recorrer ao processo judicial, proporcionando assim uma resolução mais ágil e eficiente dos impasses (BRASIL, 2024).

Para que esse objetivo seja alcançado, o chamado sistema multiportas traz como opções os métodos de conciliação; da mediação; do comitê de resolução de disputas (*dispute board*); e a arbitragem.

6 https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/112987

Mantendo a supremacia do interesse público como um guia, esse rol de possibilidades, por vezes juntando terceiros externos à relação contratual, deve buscar a eficiência na execução dos contratos, com tomadas de decisão feitas à medida que as necessidades se apresentarem.

A TEMPORALIDADE DOS CONTRATOS PÚBLICOS

A doutrina também tem se debruçado sobre o princípio da temporalidade dos contratos públicos, que impõe limites à duração contratual e à sua prorrogação. Para Amorim (2013), "a duração dos contratos administrativos deve respeitar o interesse público e a legalidade, evitando vínculos excessivamente longos que possam comprometer a eficiência e a competitividade nas contratações futuras".

A temporalidade, nesse sentido, não se refere apenas ao tempo cronológico, mas à adequação da contratação às necessidades reais da Administração, considerando o ciclo orçamentário, a evolução tecnológica e as mudanças nas políticas públicas.

As contratações públicas no Brasil são fruto de um processo histórico e normativo em constante evolução. A nova legislação busca superar os entraves burocráticos do passado, promovendo maior racionalidade, planejamento e controle. A compreensão da dimensão temporal das contratações públicas é essencial para garantir que os contratos administrativos cumpram sua função social, respeitando os princípios constitucionais e promovendo o desenvolvimento sustentável.

O DIREITO PENAL

Quando se fala de Direito Penal vem à mente, *a priori*, alguma forma de violência. E como, para alguns, a criminalidade seria já um fenômeno social normal, torna-se necessário um conjunto de normas para fazer a regulação deste tema.

Na visão de BITENCOURT (2016) o Direito Penal será usado para resolver conflitos e suturar eventuais rupturas produzidas pela desinteligência dos homens. E isto se dará quando outros meios se mostrarem insuficientes ou ineficazes para harmonizar o convívio social, quando as infrações aos direitos e interesses dos indivíduos assumires proporções relevantes. (BITENCOURT, 2016)

PRINCÍPIOS DO DIREITO PENAL

A aplicação de princípios do Direito Penal culmina com a limitação de alcance de ação e punibilidade do Estado contra o cidadão, a fim de que esse ente mais forte decida de sua vontade a força da aplicação de uma pena, que poderia inclusive extrapolar a razoabilidade e limites de dignidade da pessoa humana.

Em seu trabalho NUCCI (2025) lembra que o indivíduo pode ser processado e punido somente se houver lei penal anterior definindo determinada conduta como crime, vez que o processo legal guarda suas bases no princípio da legalidade. Além disso, o entendimento corrente do devido processo legal é aquele que ilustra a conjunção dos princípios penais e dos princípios processuais penais, sem os quais não se poderá afirmar a plena regularidade do processo criminal. (NUCCI, 2025)

Na sequência, serão debatidos alguns dos princípios limitadores do poder punitivo estatal, entendidos como afetados à especificidade do presente trabalho.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A prescrição do inciso II, art. 5º da Carta Magna traz, de maneira cristalina, que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Isso endereça tanto a limitação do poder estatal na aplicação de penas quanto a necessidade da obediência dos ritos formais de criação de legislação específica na casa destinada a isto, ou seja, o Poder Legislativo.

Mesmo assim, como destaca NUCCI (2025), é preciso entender que há a chamada *reserva legal qualificada*, ou seja, é necessário observar, quando da criação de uma lei, se essa não está extrapolando os limites estabelecidos pelo constituinte. E conforme entendimento deste mesmo autor, o Princípio da Legalidade é um princípio constitucional explícito.

Para se chegar a esse entendimento que hoje é um fundamento do Direito Penal, entretanto, diz BITENCOURT (2016) que houve um longo processo, com avanços e recuos. Assevera, ainda, que esse princípio da legalidade não pode admitir nem desvios e nem exceções e, que representa uma conquista da consciência jurídica que obedece a exigências de justiça.

Serve ainda como significado dessa reserva legal, o entendimento de que a regulamentação de determinadas matérias deve ser feita por meio de lei formal. E no Brasil, consoante art. 22, I, da Constituição, é uma competência privativa da União legislar sobre Direito Penal.

Por fim, há de se considerar que essa legislação precisa manter um equilíbrio quanto ao uso de expressões valorativas, para não violar o princípio da legalidade. (BITENCOURT, 2016, p. 53). E havendo um texto que permita ou conduza o juiz a um campo aberto de interpretação, poderia esse, sob certo aspecto, estar tomando o lugar do legislador.

PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO MÍNIMA

O Direito Penal é entendido como a *utlima ratio*, ou seja, última e mais severa esfera de punição, pois alcança inclusive a restrição à liberdade. Desta maneira, não pode ser usado para solução de quaisquer conflitos, devendo ser reservado àqueles de maior magnitude no que se refere ao impacto e danos sociais dos crimes.

Atua ainda, o Direito Penal, de maneira subsidiária aos demais, deixando para ser utilizado quando os primeiros caminhos não forem suficientes. E como traz NUCCI (2025), esse ramo do direito trabalha com o corolário da fragmentariedade, em que nem todas as lesões a bens jurídicos protegidos devem ser tuteladas e punidas pelo direito penal, pois esse constitui somente parcela do ordenamento jurídico. Na visão deste autor, o princípio da intervenção mínima é um princípio constitucional implícito.

Mesmo assim, BITENCOURT (2016) relata seu entendimento de que legisladores contemporâneos, em pontos distintos do mundo, têm acabado por abusar da criminalização e da penalização, o que seria uma forte contradição a esse conceito da *ultima ratio*. E por consequência, isto pode vir a desacreditar o Direito Penal e sanção criminal, tendo como resultado a força de intimidação inerente à matéria.

No bojo deste trabalho, inclusive, será feita a análise quanto ao fato dos crimes relacionados aos processos licitatórios terem migrado do Direito Administrativo (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) para o Código Penal, sinal de que o legislador passou a adotar uma instância tida como mais 'forte', pelos motivos que serão abordados ao longo deste texto.

PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

A criação deste princípio e sua evolução parecem surgir de uma análise de equilíbrio entre causa e efeito, onde os custos sociais e materiais para a punição de certos delitos seriam superiores à lesão efetivamente causada.

BITENCOURT (2016) relata que este princípio fora cunhado pelo jurista alemão Claus Roxin em 1964, e que outros juristas a denominarem de *princípio da bagatela*. Nesta visão, há condutas que se amoldam a um determinado tipo penal, quando se observa o aspecto formal, porém não há relevância (não apenas material) que justifique a aplicação da legislação penal à pleno.

Deve se observar, entretanto, que a aplicação deste princípio sob a ótica da Doutrina não é apenas de pequenos crimes ou pequenas infrações. Mas sim quanto à gravidade, extensão ou intensidade da ofensa que o delito produz aos bens jurídicos penalmente tutelados, não se considerando então a importância material para esses.

Tanto BITENCOURT (2016) quanto NUCCI (2025) destacam que para enquadrar um crime no princípio da insignificância é necessário o preenchimento de alguns requisitos. E esses podem ser assim estruturados:

a) Consideração do valor do bem jurídico em termos concretos;
b) Consideração da lesão ao bem jurídico em visão global;
c) Consideração particular aos bens jurídicos imateriais de expressivo valor social.

Quando se vislumbra se esse princípio é ou não aplicável aos crimes praticados contra a administração, MASSON (2021) é muito claro quanto à não aplicabilidade, pela incompatibilidade com os crimes definidos nos arts. 337-E a 337-O do Código Penal.

E esse entendimento se relaciona ao interesse público envolvido nos assuntos relativos às licitações, quando o valor econômico não pode ser enquadrado como ínfimo ou irrisório. Corroborando com isso, ainda, há a Súmula 599 do Superior Tribunal de Justiça que traz: "*O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública.*"

Na esfera do Supremo Tribunal Federal – STF, está bem sedimentado que a aplicação do Princípio da Insignificância, quando aplicável, precisa demonstrar que a materialidade se limite a 10%

do salário-mínimo da época do crime, além de obedecer a outros 4 (quatro) quesitos, chamados de *vetores de aplicação do Princípio da Insignificância*, a ver (BRASIL, 2005):

i. Mínima ofensividade da conduta do agente.
ii. Nenhuma periculosidade social na ação.
iii. Reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento.
iv. Inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Postos esses requisitos, o fato deverá ser analisado individualmente, sob a ótica da análise conglobante[7], para que então o juízo decida pela aplicação ou não do princípio da insignificância.

HIPÓTESES DE CONFLITO DE LEIS PENAIS NO TEMPO

Em complemento aos princípios trazidos no item 3.1, apresenta-se, neste item, hipóteses de conflito de leis penais no tempo, conceitos estes indispensáveis para a análise penal trazida pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

ABOLITIO CRIMINIS

A abolição do crime, conhecida comumente como *abolitio criminis*, é decorrente de alguma alteração do Código Penal que acarrete a extinção da pena para algum fato tido como criminoso, no processo evolutivo de adequar as normas à evolução da sociedade.

Essa previsão repousa sobre o artigo 2º do Código Penal pátrio, assim transcrito:

7 A análise conglobante no direito penal é um método de análise da tipicidade que considera a antinormatividade do fato. A teoria da tipicidade conglobante foi desenvolvida pelo jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni.

> Art. 2º Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória.

Como consequência disso GRECO (2024) traz que se o Estado entendeu que o bem protegido pela lei penal não gozava mais da importância exigida pelo Direito Penal e, em virtude disso, resolveu afastar a incriminação, deverá haver a extinção de punibilidade para todos aqueles que ainda se encontram cumprindo suas penas em razão da prática da infração penal agora revogada e deverá haver a interrupção do seu cumprimento. (GRECO, 2024)

Quanto ao efeito da abolição do crime, NUCCI (2025) destaca que, reconhecida a extinção da punibilidade por tal motivo, não subsistiria contra o réu ou condenado nenhum efeito, apagando-se, inclusive o registro constante da sua folha de antecedentes.

NOVATIO LEGIS IN MELLIUS

Conforme apresentado por BITENCOURT (2016), é possível que uma nova lei, sem promover a descriminalização, traga um tratamento mais favorável ao sujeito. E nestes casos, mesmo que a sentença condenatória esteja em fase de execução, deverá ser observada qual menor penalidade.

Isso é chamado, pelos doutrinadores, de *lex mitior* – lei mais suave, e se aplica imediatamente aos processos em andamento, aos fatos delituosos cujos processos não foram iniciados e, inclusive, aos processos com decisão condenatória transitada em julgado.

GRECO (2024) destaca que só não terá aplicação a lei nova, como no exemplo fornecido, se o agente tiver cumprido a pena que lhe fora imposta.

NOVATIO LEGIS IN PEJUS

Esse entendimento é de que uma lei posterior que de qualquer modo agravar a situação do sujeito, não poderá retroagir. BITENCOURT (2016) disserta que se houver um conflito entre duas leis, a anterior mais benigna, e a posterior, mais severa, aplicar-se-á mais benigna.

Hulsman (1973, p. 7) *apud* REALE JR. (2023) conceitua descriminalização como "o ato e a atividade pelos quais um comportamento em relação ao qual o sistema punitivo tem competência para aplicar sanções é colocado fora da competência desse sistema". Como ato normativo, a descriminalização advém do processo legislativo; como atividade judicial (descriminalização judicial), decorre do controle de constitucionalidade das leis penais

CONCEITOS BASILARES DO REGIME JURÍDICO LICITATÓRIO

O Direito Administrativo é um dos ramos do direito, aquele que visa reger as atividades administrativas, mas excluindo aquelas jurídicas ou legislativas. São focadas na coletividade, e não na individualidade ou no indivíduo privado, isoladamente.

Dentre as definições disponíveis, reproduz-se a de JUSTEN FILHO (2016):

> O Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho.

Estas relações, entretanto, deverão sempre observar os dois princípios basilares sobre os quais o regime jurídico-administrativo está alicerçado, na visão de CANDEIA (2024): supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade pela Administração

do interesse público. De uma singela leitura desses dois princípios, emerge o interesse público latente. (CANDEIA, 2024) (JUSTEN FILHO, 2016)

Para se chegar a este entendimento, houve um processo histórico, como será abordado no item 4.1.

HISTÓRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo brasileiro é fruto de um processo histórico complexo, que acompanha a evolução do Estado e da Administração Pública desde o período colonial até os dias atuais. Sua formação está diretamente ligada às transformações políticas, sociais e jurídicas que moldaram o país.

No princípio, não havia distinções como as que hoje existem, para cada especialidade do Direito. Não em termos de legislação específica. As regras existiam, mas num rol geral de legislação civil, cobrindo todos os assuntos e temáticas.

Conforme aborda PIETRO (2024), mesmo a Idade Média não encontrou um adequado ambiente para que o chamado Direito Administrativo prosperasse, uma vez que as monarquias absolutas é quem detinham o poder. E não haveria como querer regrar a atividade daqueles que tudo podiam.

O espaço para a criação de um Direito voltado à administração surgiria, então, quando se estabeleceriam também os direitos constitucional e fiscal (tributário).

Esta visão é reforçada por GASPARINI (2011). Ao longo de um período de cerca de mil anos, entre os séculos V e XV, primeiramente o *feudalismo* afastava qualquer poder que não fosse do soberano, e depois o *cumunalismo*, já com alguma característica de administração municipal, tinha apenas o princípio de responsabilidades de alcance público.

A Constituição Federal de 1988 é considerada o divisor de águas na história do Direito Administrativo brasileiro. Ela consolidou os

princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37), que passaram a nortear toda a atuação administrativa.

Além disso, a Constituição ampliou os mecanismos de controle da Administração Pública, fortaleceu a cidadania e promoveu a descentralização administrativa, com maior autonomia para estados e municípios.

Apesar dos avanços, o Direito Administrativo brasileiro ainda enfrenta desafios como a ineficiência na gestão pública, a corrupção, e as desigualdades regionais. A busca por uma administração pública moderna e eficiente exige constante atualização normativa, adoção de tecnologias e fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é um exemplo recente de modernização, substituindo normas ultrapassadas e alinhando o regime jurídico às melhores práticas internacionais.

DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

Ao longo do período colonial, o Brasil respeitava e aplicava a legislação de Portugal. No campo acadêmico, relata GASPARINI (2011) que no ano de 1851 se tornara obrigatória a cadeira de Direito Administrativo. E que pouco depois, no ano de 1857, surgiria a primeira obra de Direito Administrativo da América Latina, intitulada de *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro*, de autoria de Vicente Pereira do Rego[8].

O Direito Administrativo brasileiro, conforme escreve CANDEIA (2024) não possui uma codificação tal como, por exemplo, o Direito Civil, o Direito Processual Civil (DPC) ou o Direito Processual Penal

8 Como resgate histórico, está acessível em sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça a reprodução da 2ª edição dessa publicação, do ano de 1860. Caminho: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/20157/Elementos_Direito_Administrativo_Brasileiro.pdf

(DPP), motivo por que existem normas e literaturas muito esparsas sobre os diversos temas tratados por esse ramo do Direito.

No âmbito da Administração Pública Federal, no período pós-Constituinte, visando regular o processo administrativo, foi sancionada a Lei nº 9.784 (BRASIL, 1999), de 29 de janeiro de 1999. Em que pese essa legislação não ser diretamente aplicável a Estados, Municípios e Distrito Federal, é de se esperar que sirva como referência.

Por meio desta Lei de 1999 (cujo projeto de alteração está e tramitação[9]) ficam definidos os ritos a serem seguidos pela Administração e os privados em seus negócios mútuos, onde mesmo preservando a máxima do interesse público, criam-se procedimentos de transparência processual (e eventuais punições), que buscam maximizar a segurança jurídica.

Com uma estruturação de 18 (dezoito) capítulos, estão nela aclarados os procedimentos e processos administrativos, estipulando competências, prazos e etapas, com o objetivo de proteger os direitos da sociedade e a padronizar o cumprimento dos fins dos procedimentos.

A ABORDAGEM DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Conforme dito por CAMPOS (2021), a então Lei nº 8.888/93 não trazia, de maneira expressa, quais seriam as infrações que poderiam ser cometidas por licitante ou contratado. Para JUSTEN FILHO (2024), a Lei nº 14.133/2021 em grande parte manteve a sistemática sancionatória da legislação anterior, corrigindo, porém, diversas insuficiências que a experiência permitira identificar. (CAMPOS, 2021)

A nova lei traz expresso no seu artigo 155 as infrações pelas quais responderá o licitante ou o contratado no campo administrativo, a ver:

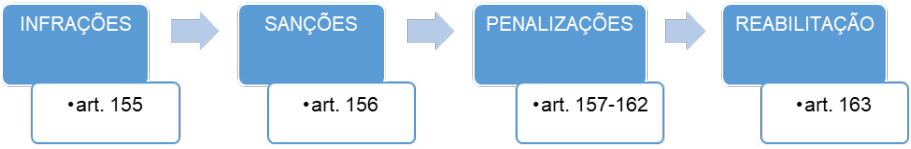
9 Projeto de alteração da Lei está em tramitação. Projeto de Lei n° 2481, de 2022, https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154735

> Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:
> I - dar causa à inexecução parcial do contrato;
> II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
> III - dar causa à inexecução total do contrato;
> IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;
> V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
> VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
> VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
> VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
> IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
> X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
> XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
> XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013[10].

Além da clareza quanto às possíveis infrações administrativas supra descritas, a Lei traz, em sequência, abordagem quanto às sanções; às penalizações e ao processo de reabilitação dos infratores, como mostrado no fluxograma da Figura 1.

10 Esse dispositivo da Lei nº. 12.846/2013 (“Lei Anticorrupção”) estabelece os atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira.

Figura 1: Fluxograma das infrações e sanções administrativas na NLL.



Fonte: Elaboração própria.

Nesta ótica, em cometendo alguma destas infrações administrativas, traz o art. 166 da NLL quais são as sanções possíveis. (JUSTEN FILHO, 2024)

> Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:
> I - advertência;
> II - multa;
> III - impedimento de licitar e contratar;
> IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

Ao comparar essas sanções com aquelas trazidas na Lei nº. 8.666/93, percebe-se serem as mesmas. Porém, na NLL, há o direcionamento de quando se aplicará cada um dos dispositivos do art. 156, os quais estão descritos ao longo dos §§ 2º a 4º do mesmo artigo.

Em complemento a esse direcionamento, o art. 156, e seu parágrafo primeiro, traz considerações para a aplicação das sanções, ao que se entende como elementos que auxiliarão na dosimetria da sanção.

> § 1º Na aplicação das sanções serão considerados:
> I - a natureza e a gravidade da infração cometida;
> II - as peculiaridades do caso concreto;
> III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
> IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

Mas, acredita-se, pensando em minimizar outros tipos de problema na relação administrativa público-privado, essa nova lei traz à baila questões de mitigação de risco, por meio da implementação das chamadas *Linhas de Defesa*, conforme aborda SANTANA e MALHEIROS FILHO (2024). Na lei, o art. 169 traz que "*As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo...*" lançando mão primeiramente da linha de servidores públicos técnicos, depois da linha de assessoramento jurídico e, por último, a linha de defesa do controle (interno e externo). (SANTANA e MALHEIROS FILHO, 2024)

Estas instâncias, se antes inexistentes, poderão acarretar trâmites burocráticos adicionais quando implementadas. Porém, os benefícios potenciais tanto aos agentes públicos quanto aos privados os legitimam, pois aumentará a chance de identificação de problemas que apenas iriam surgir ao longo da execução contratual, fase essa em que paralizações de contratos tendem a sere mais impactantes para as partes, e para a sociedade em geral, receptora final dos serviços públicos.

A mudança relativa à parte dos Crimes, será objeto de análise específica no capítulo 5. Porém, no art. 159, consta que os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.

OS CRIMES NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Ao analisar de maneira comparativa as leis nº. 8.666/93 e nº. 14.133/2021, percebe-se de maneira cristalina a alteração ocorrida na parte dos crimes relativos às licitações e contratos administrativos.

A NLL alterou o Código Penal (Decreto Lei nº 2.848/1940), acrescentando um novo capítulo (Capítulo II-B) ao Título XI da Parte Especial desse código. E conforme escreve BITENCOURT (2024) essa alteração inclui esses crimes dentre os "crimes praticados por particular contra a administração pública em geral", que tipificam crimes comuns, isto é, que podem ser praticados por qualquer pessoa, sendo ou não funcionário público.

Diferentemente da antiga Lei nº 8.666/1993, que trazia os tipos penais em seu próprio corpo normativo, a nova legislação optou por uma abordagem mais técnica, deslocando os crimes para o Código Penal. Essa mudança visa garantir maior precisão na tipificação penal e reforçar o combate à corrupção e à má gestão pública.

Segundo Avelar (2021), "a inserção dos crimes no Código Penal encerra a controvérsia sobre sua natureza e aplicação, reforçando o caráter repressivo e preventivo da nova legislação".

Colocar estes crimes nessa parte do Código Penal obedece a questões de técnicas legislativas, ao que REALE JR. (2023) trata como "posição topográfica dos crimes no Código Penal". (REALE JR., 2023)

LIMA (2022) reforça que no aspecto processual, tais delitos observarão as mesmas regras dos demais crimes. E estende ainda sua abordagem no sentido de que quanto à tipificação dos crimes, a redação também teve aprimoramento, seguindo o padrão do Código Penal, com o nome do crime, a descrição da conduta, a previsão da pena e de eventuais circunstâncias atenuantes ou agravantes. Conclui então que, de modo geral, a descrição das condutas tornou-se mais objetiva. (LIMA, 2022)

Quanto à natureza dos delitos, CARVALHO FILHO (2023) destaca a diferença entre os *comissivos,* cometidos por ação positiva e os

omissivos, decorrente de conduta omissiva ou negativa do autor. E cita como exemplos o crime de fraude à licitação (art. 337-L, CP), no caso de comissivo, e o crime de omissão de dados à Administração (art. 337-O, CP) como exemplo de omissivo. (CARVALHO FILHO, 2023)

Na sequência, e em linha com os objetivos deste trabalho, serão abordados neste capítulo os seguintes tópicos:

a) Comparação dos tipos penais presentes e/ou decorrentes das diferentes Leis de Licitação e Contratos Administrativos;

b) As penas previstas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;

c) A aplicabilidade da temporalidade do crime;

d) A tipificação penal do Erro de Projeto; e

e) Análise das sanções administrativas, de modo a compará-las com os crimes, com vistas a identificar eventual sobreposição.

COMPARAÇÃO DOS TIPOS PENAS

Embora já falado em comparação de leis de Licitações e Contratos Administrativos, num campo mais genérico, julga-se válido fazer a demonstração da comparação, no que se refere aos crimes efetivamente previsto em ambos os textos.

De maneira a clarear esse tópico, apresenta-se no Quadro 1 a evolução do texto relativo aos crimes.

Quadro 1: Comparação da parte referente aos Crimes, nas leis de licitações e contratos administrativos

DL 2848/1940, a partir da Lei nº. 14.133/2021	**Lei nº. 8.666/93**
Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.	Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.
Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.	Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.
Art. 337-G. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário: Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.	Art. 91. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade: Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.	Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei: Pena – detenção, de dois a quatro anos, e multa. Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.
Art. 337-I. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.	Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.
Art. 337-J. Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena – detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.	Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena – detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa.
Art. 337-K. Afastar ou tentar afastar licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo: Pena – reclusão, de 3 (três) anos a 5 (cinco) anos, e multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar em razão de vantagem oferecida.	Art. 95. Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo: Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão da vantagem oferecida.

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: I – entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; II – fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; III – entrega de uma mercadoria por outra; IV – alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; V – qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato: Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.	Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente: I – elevando arbitrariamente os preços; II – vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; III – entregando uma mercadoria por outra; IV – alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; V – tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato: Pena – detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.
Art. 337-M. Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena – reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa. § 1º Celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena – reclusão, de 3 (três) anos a 6 (seis) anos, e multa. § 2º Incide na mesma pena do caput deste artigo aquele que, declarado inidôneo, venha a participar de licitação e, na mesma pena do § 1º deste artigo, aquele que, declarado inidôneo, venha a contratar com a Administração Pública.	Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração.
Art. 337-N. Obstar, impedir ou dificultar injustamente a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, a suspensão ou o cancelamento de registro do inscrito: Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.	Art. 98. Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 337-O. Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse: Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa. § 1º Consideram-se condição de contorno as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021) § 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo.	
Art. 337-P. A pena de multa cominada aos crimes previstos neste Capítulo seguirá a metodologia de cálculo prevista neste Código e não poderá ser inferior a 2% (dois por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta."	Art. 99. A pena de multa cominada nos arts. 89 a 98 desta Lei consiste no pagamento de quantia fixada na sentença e calculada em índices percentuais, cuja base corresponderá ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente auferível pelo agente. § 1º Os índices a que se refere este artigo não poderão ser inferiores a 2% (dois por cento), nem superiores a 5% (cinco por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexigibilidade de licitação. § 2º O produto da arrecadação da multa reverterá, conforme o caso, à Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal.

Fonte: Adaptado de MASSON (2021).

(MASSON, 2021)

Ao analisar o Quadro 1 percebe-se que antes eram 10 (dez) os tipos penas. Agora, são 11 (onze), assim podendo ser listados:

i. contratação direta ilegal;
ii. frustração do caráter competitivo de licitação;
iii. patrocínio de contratação indevida;
iv. modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo;
v. perturbação de processo licitatório;
vi. violação de sigilo em licitação;
vii. afastamento de licitante;
viii. fraude em licitação ou contrato;
ix. contratação inidônea;
x. impedimento indevido; e
xi. omissão grave de dado ou de informação por projetista.

Destes 11 (onze), apenas um não encontra similar na legislação anterior, que é o referente a erros de projeto, trazido pelo art. 337-O, e que será objeto de análise mais detalhada no capítulo 5.4.

Convém destacar, também, a pena de multa, que continuou existindo, com nova roupagem, como será mais bem descrito no capítulo 5.2.

AS PENAS PREVISTAS PARA OS CRIMES NA NLL

Percebe-se, em análise comparativa, que na versão anterior da LLCA dos 10 (dez) tipos penais, todos os 10 (dez) traziam como pena a Detenção. Já na NLL, dos 11 (onze) tipos penais, 10 (dez) trazem a pena de Reclusão e apenas 1 (um) a de detenção.

BITENCOURT (2016) p. 614, destaca que a Reforma Penal brasileira de 1984 adotou "penas privativas de liberdade", como gênero, e manteve reclusão e detenção como espécies. Entende

que permanecem profundas as diferenças entre ambos. O autor exemplifica que somente os chamados crimes mais graves são puníveis com reclusão, reservada a detenção para os delitos de menor gravidade.

Já GRECO (2024) descreve algumas diferenças, que podem ser identificadas tanto no Código Penal quanto no Código de Processo Penal:

a) a pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. A de detenção, em regime semiaberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado (art. 33, caput, do CP);

b) no caso de concurso material, aplicando-se cumulativamente as penas de reclusão e de detenção, executa-se primeiro aquela (arts. 69, caput, e 76 do CP);

c) como efeito da condenação, a incapacidade para o exercício do poder familiar, da tutela ou da curatela nos crimes dolosos sujeitos à pena de reclusão cometidos contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar, contra filho, filha ou outro descendente ou contra tutelado ou curatelado (art. 92, II, do CP, com a nova redação que lhe foi conferida pela Lei nº 13.715, de 24 de setembro de 2018).

d) no que diz respeito à aplicação de medida de segurança, se o fato praticado pelo inimputável for punível com detenção, o juiz poderá submetê-lo a tratamento ambulatorial (art. 97 do CP).

ALBAN (2021) entende que uma das intenções legislativas do agravamento das penas base das antigas condutas criminosas foi a de impedir a celebração do Acordo de Não Persecução Penal - ANPP, introduzido pela Lei nº 13.964/19, já que o artigo 28-A do Código de Processo Penal expressamente exige, para tal finalidade, que a infração seja punida com pena mínima inferior a quatro anos. (ALBAN, 2021)

Quanto à pena de multa, a regra anterior previa como penalidade um valor entre 2% e 5% do valor do contrato. Na nova lei, o comando para a multa é de que o valor não poderá ser inferior a 2% do valor do

contrato licitado ou celebrado com contratação direta, obedecendo a metodologia de cálculo prevista no Código Penal.

Imperioso destacar que esta multa difere daquela prevista para ser aplicada aos responsáveis pelas infrações administrativas, prevista no art. 156 da NLL.

Importante observar o que traz GAMBOGI (2024) ao ressaltar que a Lei nº 14.230/2021 (BRASIL, 2021), ao promover alterações na Lei de Improbidade Administrativa, passou a exigir, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a demonstração da "perda patrimonial efetiva" da Administração Pública como condição para a condenação por ato de improbidade consistente na fraude à licitude do processo licitatório (art. 10, inciso VIII). Tal conduta corresponde ao crime anteriormente tipificado no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, atualmente previsto no art. 337-F do Código Penal. (GAMBOGI, 2024)

Assim, na perspectiva do referido autor, em um sistema jurídico sancionador que se pretende coerente e dotado de racionalidade interna, é imperativo que o Direito Penal, enquanto *ultima ratio*, também incorpore essa exigência. Isso implicaria a superação da Súmula nº 645 do Superior Tribunal de Justiça, a qual afasta a necessidade de comprovação de prejuízo à Administração Pública para a configuração do crime de fraude à licitação.

> Súmula 645 do STJ: "O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem".

(BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2021)

Em suma, essas normas formam um sistema jurídico integrado de prevenção e repressão aos ilícitos administrativos ao se verificar os ajustes normativos promovidos pela nova lei.

APLICABILIDADE DA TEMPORALIDADE DO CRIME

CHAUVET e LOPES (2024) relatam entendimento jurisprudencial[11] já prolatado no sentido de que crimes cometidos no âmbito da vigência da Lei nº. 8.666/1993, em seu art. 89, não farão jus ao *abolitio crimines*, pelo fato de a previsão do Estado ter mantido o fato punível no art. 337-E da NLL. (CHAUVET e LOPES, 2024)

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. ART. 337-E DO CÓDIGO PENAL. ABOLITIO CRIMINIS. NÃO OCORRÊNCIA. CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA. OFENSA AO ARTIGO 384 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. NÃO OCORRÊNCIA. ESPECIAL FIM DE AGIR. DESCRIÇÃO SUFICIENTE. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. PEDIDO IMPROCEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Não prospera a alegação de ofensa ao art. 384 do Código de Processo Penal se houve tão somente a adequação típica em razão da alteração legislativa promovida pela Lei n. 14.133/2021. A nova lei não descriminalizou a conduta descrita no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, não havendo que se falar em abolitio criminis. O cotejo do art. 337-E do Código Penal com o art. 89 da Lei n. 8.666/1993 evidencia uma continuidade normativo-típica, já que o caráter criminoso do fato foi mantido. 2. Na hipótese, houve descrição exaustiva e pormenorizada da atuação do recorrente, sugestiva da prática do crime previsto no art. 89, caput, da Lei n. 8.666/1995, com todas as suas elementares, deixando entrever o dolo específico de causar dano ao Erário, bem como o efetivo prejuízo causado à Administração Pública, pois a alegada situação emergencial

11 Algumas outras referências: AgRg nos EREsp 2100416 / SP AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DIVERGENCIA EM RECURSO ESPECIAL 2023/0337261-9; (CRIME DE FRAUDE EM LICITAÇÕES - ABOLITIO CRIMINIS - CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA) STJ - AgRg no AREsp 2035619-SP, AgRg no AREsp 1938488-SP; AgRg no AREsp n. 2.073.726/PA.

> invocada para autorizar a dispensa de licitação não restou caracterizada, uma vez que a aquisição de equipamentos de informática "servidor de rede" e software configura situação rotineira e previsível. 3. Exordial acusatória que atende aos requisitos necessários para a deflagração da ação penal. 4. Ação penal que deve ter o seu normal prosseguimento, a fim de elucidar os fatos adequadamente narrados pela acusação, que, da forma como expostos, permitem o pleno exercício da ampla defesa. 5. O reconhecimento da ausência de justa causa e atipicidade da conduta é providência inviável na via estreita do writ, por exigir profundo exame do contexto probatório dos autos. Referida tarefa é reservada ao Juízo processante que, no decorrer da instrução processual, analisará as teses suscitadas pela defesa. 6. Agravo regimental desprovido. (STJ - AgRg no RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 183906 - SP (2023/0245588-4) RELATOR : MINISTRO RIBEIRO DANTAS, J. 18.12.2023).

Isto se deve ao fenômeno jurídico da continuidade normativo-típica, quando uma lei penal é revogada (lei 8.666/93), porém a mesma conduta continua sendo considerada crime pela nova lei que a substitui (lei nº. 14.133/21). Ou seja, continua havendo a tipificação penal, porém em um artigo/lei diferente, sem ter havido a expurgação do contexto normativo.

Uma visão pouco divergente, e proferida anteriormente a estas, é a de CALLEGARI e FONTENELE (2022), que entendem ter havido um *abolitio criminis* parcial, apenas em um item relativo à conduta prevista pela segunda parte do caput do revogado artigo 89 da Lei 8.666/93, que previa como crime "deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade". (CALLEGARI e FONTENELE, 2022)

Na fundamentação da sua visão, os autores relatam que por ocasião da proposição originária da alteração legislativa (PL 6814/2017), a então redação do preceito primário do artigo 337-E continha, quase

que nos mesmos termos, a conduta prevista na segunda parte do revogado artigo 89, caput:

> Artigo 337-E. Contratar diretamente fora das hipóteses previstas em lei ou deixar de observar as formalidades pertinentes à contratação direta.

Contudo, como durante a tramitação o legislador optou por suprimir a conduta omissiva própria de "deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade", seria um sinal de que as discrepâncias formais no procedimento de contratação não comprometem o interesse público nem adquirem relevância penal, sendo mera irregularidade administrativa.

Para facilitar a análise comparativa, apresenta-se o Quadro 1 com os trechos de ambas as legislações, nesse tipo específico.

Quadro 2: Comparação do artigo referente a contratação direta

DL 2848/1940, a partir da Lei nº. 14.133/2021	**Lei nº. 8.666/93**
Contratação direta ilegal Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.	Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao *Novatio Legis in Pejus*, ALBAN (2021) entende que, no âmbito do Direito Penal, a previsão da Lei nº 14.133/21 referente aos crimes licitatórios representa sim uma *Novatio Legis in Pejus*

– e, no caso no art. 337-O, uma *Novatio* Incriminadora, onde a nova lei apenas irá incidir aos fatos cometidos a partir da sua publicação (01/04/2021) e que os artigos 89 a 99 da Lei nº 8666/93, nada obstante revogados, possuirão ultra-atividade – isto é, continuarão "vigentes" – para todo e qualquer fato cometido sob a sua égide, na medida em que representem um benefício para os investigados ou réus.

Afinal, enfatiza a autora que no Direito Penal é vedada a retroatividade da lei penal que causa prejuízo ao réu, sob pena de grave violação ao arcabouço constitucional que permeia a coação promovida pela possibilidade de aplicação de uma pena privativa de liberdade ao cidadão.

Assim, mesmo havendo restrita jurisprudência sobre o tema, vê-se que é no sentido de afastar o *abolitio criminis* pela mudança normativa, por considerar continuidade normativo-típica.

A nova lei estabeleceu que os dispositivos penais teriam aplicação imediata, independentemente do prazo de transição previsto para a adoção do novo regime licitatório. Isso significa que, desde sua promulgação, os crimes nela previstos passaram a ser regidos pelas novas disposições penais.

Segundo Comassetto (2024), "a lei em questão entrou totalmente em vigor em janeiro de 2024, agora todo processo novo de licitação deverá ser procedido sob a égide da nova lei". Contudo, os tipos penais já estavam vigentes desde abril de 2021, conforme previsão expressa no texto legal.

A aplicação da temporalidade penal está condicionada aos princípios constitucionais, especialmente:

- Legalidade penal: não há crime sem lei anterior que o defina (art. 5º, XXXIX, CF).
- Irretroatividade da lei penal mais gravosa: a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (art. 5º, XL, CF).

Assim, os crimes cometidos antes da vigência da Lei nº 14.133/2021 devem ser analisados à luz da legislação anterior, desde que esta seja mais benéfica ao réu.

A imediata vigência dos tipos penais implica que:

- Crimes praticados após 1º de abril de 2021 devem ser julgados conforme os novos dispositivos do Código Penal.
- Crimes praticados antes dessa data devem ser analisados conforme a legislação anterior, desde que mais benéfica.
- A revisão de processos penais em curso pode ser necessária para verificar a aplicação da norma mais favorável ao réu.

A nova lei manteve diversas condutas já tipificadas na legislação anterior, o que caracteriza a chamada continuidade normativo-típica. No entanto, houve agravamento das penas, configurando uma *novatio legis in pejus*, que não pode retroagir para alcançar fatos anteriores à sua vigência.

TIPIFICAÇÃO PENAL DO ERRO DE PROJETO

A real novidade na tipificação penal, quando comprada a NLL/2021 com a LLCA/1993 é aquilo disposto no art. 337-O, a ver:

> Art. 337-O. Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse:
> Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

> § 1º Consideram-se condição de contorno as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)
> § 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo.

No tocante ao tipo penal SIMOURA (2022) destaca que quanto a esse tipo, o bem jurídico é a regularidade do processo licitatório, o sujeito ativo é o crime comum, podendo ser praticado pelo projetista ou pelo próprio licitante ou contratado, enquanto o sujeito passivo seria o ente responsável pelo procedimento licitatório. (SIMOURA, 2022)

Na visão da ALBAN (2021), o objetivo da criação desse novo tipo penal é coibir a omissão, modificação ou entrega dolosa, à Administração, de informações relevantes ao processo licitatório que estejam em dissonância com a realidade no que se refere a levantamento cadastral ou condição de contorno, o que exclui adaptações que venham a se mostrar necessárias por outras circunstâncias. A autora destaca, ainda, que a norma trouxe o entendimento explícito do que seria a 'condição de contorno', no bojo do seu parágrafo primeiro.

Para MASSON (2021), a finalidade do legislador foi combater as frequentes e graves ilicitudes praticadas em licitações envolvendo projetos de engenharia, notadamente em obras de construção e reforma de imóveis, e na compra e venda de tais bens. Para ele, chega-se a essa conclusão tanto da leitura do tipo penal como do nome do delito.

OLIVI (2023) aponta que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, Decreto Lei nº. 4.657/1942, a partir de 2018, passou a considerar que "O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro", entendimento reforçado pelo regulamento dessa Lei, o Decreto nº. 9.830/2019, assim escrito: (OLIVI, 2023)

> Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro
> Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
> § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.
> § 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.
> § 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
> § 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.
> § 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.
> § 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o

> decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.
> § 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por **culpa in vigilando** aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.
> § 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Com a norma de 2021 focada ao agente privado e a norma de 2018 focada ao agente público, entende-se que o legislador se cercou de meios para evitar a burla, por meios técnicos, do processo de aquisição por parte da Administração.

Também é trazido por OLIVI (2023) a visão do TCU – Tribunal de Contas da União onde define tecnicamente o conteúdo da expressão "erro grosseiro", o qual consistiria em

> "...uma grave inobservância do dever de cuidado por parte do agente público, ou seja, trata-se de conduta que foge ao esperado do administrador médio. É tão grave, que pode ser percebido por uma pessoa com cuidado abaixo do normal, e pode ser evitado por uma pessoa com nível de atenção mínima."[12]

Uma preocupação trazida por MAEDA e ROCHA (2021) é o alcance do entendimento desse *erro de projeto* na elaboração dos Procedimentos de Manifestação de Interesse – PMI, modalidade trazida na NLL, para que o privado entregue à administração elementos técnicos que permitam a essa a contratação de obras e serviços. (MAEDA e ROCHA, 2021)

Frente a estes argumentos, parece razoável entender que o erro não intencional ou apenas de percepção por aqueles acima da média

12 Acórdão 1689/2019-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES; e Acórdão 3327/2019-Primeira Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO.

técnica não seria capaz de punir os agentes, públicos ou privados, envolvidos na elaboração dos procedimentos visando a contratação pública.

Quanto à consumação e/ou tentativa do crime, MASSON (2021) entende que omissão grave de dado ou de informação por projetista é crime material ou causal, pois consuma-se com a omissão, modificação ou entrega à Administração Pública do levantamento cadastral ou da condição de contorno em relevante dissonância com a realidade. Como resultado, pois, se desencadeia a frustração ao caráter competitivo da licitação ou o prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse.

No que concerne à tentativa de crime, o autor tem como visão que é cabível a tentativa nas condutas de modificar e entregar à Administração Pública o levantamento cadastral ou a condição de contorno em relevante dissonância com a realidade. E asserta que a natureza plurissubsistente do delito, em tais casos, autoriza o fracionamento do iter criminis[13].

DAS SANÇÕES E INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Além dos crimes que a NLL passou a considerar dentro do Código Penal, permanecem na lei nº. 14.133/2021 as infrações e sanções administrativas às irregularidades.

Ao analisar o art. 155 da NLL, percebe-se a estrutura de 12 (doze) infrações que podem ser cometidas pelo licitante ou contratados. Destas, pelo menos 4 (quatro), previstas nos incisos IV, VIII, IX e XI são voltados às licitações.

De maneira a ilustrar ao narrado, apresenta-se o Quadro 3:

13 Exemplo trazido por MASSON, 2021: Exemplo: o projetista protocola o levantamento cadastral manipulado na recepção da repartição pública, para ser entregue ao setor em que tramita o procedimento de manifestação de interesse. O documento, contudo, vem a ser extraviado, circunstância impeditiva da frustração do caráter competitivo da licitação.

Quadro 3: Análise comparativa das sanções administrativas e dos crimes, na Lei

Crimes DL 2848/1940, a partir da Lei nº. 14.133/2021	**Sansões Administrativas Lei nº. 14.133/2021**
"CAPÍTULO II-B DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS **Perturbação de processo licitatório** Art. 337-I. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa. **Violação de sigilo em licitação** Art. 337-J. Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena - detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa. **...** **Fraude em licitação ou contrato** Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; III - entrega de uma mercadoria por outra; IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa. (dois por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta."	TÍTULO IV DAS IRREGULARIDADES CAPÍTULO I DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: I - dar causa à inexecução parcial do contrato; II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; III - dar causa à inexecução total do contrato; IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame; V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação; XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, dos 11 (onze) tipos penais introduzidos pela NLL no Código Penal, 3 (três) são relativos ao processo licitatório: art. 337-I, art. 337-J e art. 337-L.

Ao analisar essa comparação mostrada no Quadro 3, é possível identificar que há convergência tipológica entre a infração administrativa de fraudar a licitação (art. 155, IV, da Lei 14.133/2021) e o crime de fraude à licitação (art. 337-L do Código Penal). Ambas as normas tutelam o interesse público na boa execução dos contratos administrativos e descrevem condutas muito semelhantes, com a diferença principal sendo o grau de reprovabilidade e a esfera de aplicação (administrativa *versus* penal).

No caso, então, da ocorrência por um agente privado de um fato punível com pena e com sansão administrativa, deverá ainda ser observada a Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), que traz o rito para o PAR - Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) destinado à apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública.

Essas duas rotinas para penalização supracitadas (sanções administrativas da NLL e penas da Lei Anticorrupção) alcançam as sociedades empresárias em *lato senso*. Não são destinadas às pessoas físicas integrantes das estruturas dos agentes privados.

Então, seria necessário, nesse mesmo ato faltoso, que a Administração encaminhasse os fatos para a autoridade policial, de modo a identificar por inquérito as possíveis penalidades para *a pessoa* que cometeu crime (p. ex., fraude ao adulterar um Atestado de Capacidade Técnica). Como se mostra de maneira ilustrativa no Quadro 4, um mesmo ato de Fraude a Licitação irá desencadear três ritos distintos

Quadro 4: Ações decorrentes de um ato de Fraude a Licitação

	Sansões Administrativas Lei nº. 14.133/2021	**Sansões Administrativas Lei nº. 12.846/2013**	**Penas**
Foco	Empresa	Empresa	Pessoa
Rito	Procedimento administrativo interno[14]	PAR	Ação Penal Pública Incondicionada

Fonte: Elaboração própria.1

CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste trabalho mostrou que a promulgação da Lei nº. 14.133/2021, em 1º de abril de 2021, revogou não apenas uma, mas sim 3 (três) legislações que tratavam de licitações e contratações públicas.

Neste processo de evolução normativa, que vinha se desenhando há cerca de duas décadas, o foco certamente foi o aprimoramento das atividades normativas, sempre lembrando que essa Lei se aplica não apenas na esfera Federal, como também nos níveis subnacionais de Estados e Municípios.

Porém, outra alteração trazida pela NLL, objeto nuclear deste Trabalho, foi a alteração relativa aos crimes. Estes deixaram de constar na norma de foco 'administrativo' e passaram a integrar o Código Penal, padronizando a estrutura de tipificação e penas. Agora, os crimes estão listados no Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940), por meio da inclusão do Capítulo II-B ao Título XI da Parte Especial.

Pelo estudo feito, identificou-se que o ajuste legislativo manteve todos os crimes até então previstos (dez), acrescentando um novo,

14 Exemplo de procedimento, denominado PAAR – Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade. https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-52/dnit-sede-de-03-de-agosto-de-2021-343285445.

passando agora a constarem 11 (onze) tipos penais, em grande maioria com descrição idêntica à previsão anterior.

Uma das informações que mais chamaram a atenção neste estudo foi que, com a alteração legislativa, majoritariamente, os crimes passaram a ter uma pena maior, e essas foram alteradas de *detenção* para *reclusão*. Isso denota uma posição do legislador pela majoração da gravidade de tais crimes. Inclusive, como boa parte dos tipos passou a ter pena mínima de 4 anos de reclusão, deixa de ser possível o instituto de Acordo de Não Persecução Penal – ANPP.

De outra sorte, mesmo frente a alguns ajustes textuais e mudança da lei de recepção dos crimes (da Lei administrativa para o Código Penal) é de destacar que não pode ser considerado *abolitio criminis*, pela continuidade normativo-típica, entendimento perceptível em jurisprudência, a qual se forma mesmo para essa jovem Lei.

No que tange ao art. 337-O, CP, entende-se que inserção de um décimo-primeiro crime (tipo penal) focado a erros relativos a obras e serviços de engenharia resulta de uma percepção da sensibilidade que as informações preliminares podem acarretar, no que se refere a impactos de custos e prazos neste setor. Com o tempo, se essa estratégia se mostrar acertada, poderia, por que não, migrar o conceito para outras grandes áreas de contratação pública, como saúde e defesa.

Por fim, então, conclui-se que ao majorar e ajustar as penas, e transpô-las para o Código Penal Brasileiro, o legislador elevou a gravidade dos crimes relativos a licitações e contratos administrativos, se utilizando da *ultima ratio* para buscar que descaminhos à lei evitem desperdiçar o Erário, que emana de todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALBAN, R. Os novos Crimes Licitatórios e a Novatio Legis in Pejus, 05 ago. 2021. Disponivel em: <www.rafaelaalban.adv.br>. Acesso em: 02 abr. 2025.

AMORIM, João Pacheco de**. Princípio da temporalidade dos contratos públicos**. In: CEDIPRE. Estudos de Contratação Pública IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

AVELAR, Michael Procopio. **Dos Novos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos – Lei 14.133/2021.** Estratégia Concursos. Disponível em: https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/dos-novos-crimes-em-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-14-133-2021/. Acesso em 10/09/2025.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal**. 22ª rev. amp. atual. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1 - Parte Geral, 2016.

BITENCOURT, C. R. **Direito Penal das Licitações**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponivel em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597783/>. Acesso em: 23 set. 2024. ISBN 9786555597783.

BRASIL. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1862**, Página 126 Vol. 1 pt. II. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html. Acesso em: 24 set 2024.

_____. Decreto nº. 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 1/2/1922, Página 2397. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 24 set 2024.

_____. Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 31/12/1940, Página 23911. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 24 set 2024.

_____. Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - Suplemento - 27/2/1967, Página 4. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 out 2024.

_____. Lei nº 5.456/1968, de 20 de junho de 1968. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas às licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 21/6/1968, Página 5081. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5456.htm. Acesso em: 14 out 2024.

_____. Decreto-Lei nº 2.300/1986, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 25/11/1986, Página 17673. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 14 out 2024.

_____. Decreto-Lei nº 2.348/1987. Altera o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. **Diário Oficial da União**: Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/7/1987, Página 11845. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2348.htm. Acesso em 24 set 2024.

_____. Decreto-Lei nº. 2.360/1987. Altera o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. **Diário Oficial da União**: Diário Oficial da União - Seção 1 - 17/9/1987, Página 15077. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2360.htm. Acesso em 24 set 2024.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da Uniao:** Seção 1 - 5/10/1988, Página 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out 2024.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 22/6/1993, Página 8269. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 11 out 2024.

_____. Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1 – 1º/2/1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 04 nov 2024.

_____. Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 18/7/2002, Página 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 19 out 2024.

_____. Lei nº. 12.462/2011, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - Edição Extra - 5/8/2011, Página 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 19 out 2024.

_____. Lei nº. 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 – 02/08/2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 04 nov 2024.

_____. Lei nº. 13.303/2016, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: Seção 1 – 1º/7/2013, Página 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 24 mar 2025.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: Edição extra-F, 1º abr 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 out 2024.

_____. Lei nº. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/10/2021, Página 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 26 abr 2025.

_____, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula 645**. Brasília, p. 65. 2021.

_____, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. HC 84.412/SP. **Revista Trimestral da Jurisprudência - RTJ - Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 192, n. 3, abril 2005. 963-964. Disponivel em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/192_3.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2024. Ministro Celso de Mello.

_____, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Meios alternativos de resolução de controvérsias. **Tribunal de Contas da União**, 2024. Disponível em: <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/6-1-9-meios-alternativos-de-resolucao-de-controversias/>. Acesso em: 05 nov. 2024.

CAJAZEIRAS, José Laércio Cardoso et al. **A evolução das contratações públicas: uma abordagem legislativa.** Cuadernos de Educación y Desarrollo, v. 16, n. 1, p. 2663-2682, 2024.

CALLEGARI, A.; FONTENELE, M. Abolitio criminis parcial na nova lei de licitações, abril 2022. Disponivel em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-13/callegari-fontenele-abolitio-criminis-parcial-lei-licitacoes/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

CAMPOS, F. **Comentários à nova lei de licitações e contratos administrativos**: atualizado com os vetos derrubados pelo Congresso Nacional. Indaiatuba: Foco, 2021. Disponivel em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Acervo/Publicacao/208754>. Acesso em: 04 nov. 2024. E-book.

CANDEIA, R. S. **Curso de Direito Administrativo**: atualizado de acordo com a jurisprudência do STF, STJ e TCU. Belo Horizonte: Dialética, 2024. Disponivel em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 04 nov 2024. E-book.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 37 rev at amp. ed. Barueri: Atlas, 2023.

CHAUVET, R. D. F.; LOPES, N. M. Aspectos criminais da lei de licitações - lei 14.133/21, 04 nov. 2024. Disponivel em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/419192/aspectos-criminais-da-lei-de-licitacoes--lei-14-133-21>. Acesso em: 29 mar. 2025.

CORRÊA, Daniela Godoy Martins. **O planejamento nas contratações públicas: evolução dos instrumentos até a Lei nº 14.133/2021 e os desafios para sua efetividade.** São Paulo: PUC-SP, 2023.

GAMBOGI, F. B. Reflexos penais da Lei nº 14.230/2021: o crime de fraude à licitação e a necessária superação da Súmula 645 do Superior Tribunal de Justiça. **Observatório de la economía latinoamericana**, n. 22, 2024.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Saraiva Uni, 2011. Disponivel em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149236/>. ISBN 9788502149236.

GRECO, R. **Curso de Direito Penal**: Artigos 1º a 120. [S.l.]: Grupo GEN, v. 1, 2024. Disponivel em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775798>. Acesso em: 29 mar. 2025.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. ISBN 978-85-7700-555-0.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponivel em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649822/. >. Acesso em: 28 set. 2024. ISBN 9786559649822.

LEONEZ, Angelina; STROPPA, Christianne**. Planejamento das contratações na Lei nº 14.133/2021: diretrizes e implicações.** Disponível em: https://ronnycharles.com.br. Acesso em: 03 set. 2025.

LIMA, L. H. Crimes na Nova Lei de Licitações, 2022. Disponivel em: <https://irbcontas.org.br/artigos/crimes-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 20 set 2024.

MAEDA, G. K.; ROCHA, M. N. D. O crime do art. 337-O nos Procedimentos de Manifestação de Interesse: em busca de critérios e limites à imputação penal, 2021. Disponivel em: <https://editora.

pucrs.br/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2021/arquivos/10.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

MARTINS, Márcio de Carvalho. **Licitação: evolução histórico-normativa.** Jus Navigandi, 2023. Disponível em: https://jus.com.br. Acesso em: 02 set. 2025.

MASSON, C. **Crimes em Licitações e Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. Disponivel em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641598/. >. Acesso em: 23 set. 2024.

NUCCI, G. D. S. **Manual de Direito Penal**. Rio de Janeiro: Forense, v. Único, 2023. Disponivel em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646630>. Acesso em: 05 out. 2024. ISBN 9786559646630.

OLIVI, C. O Erro Grosseiro em Licitações, 2023. Disponivel em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-erro-grosseiro-em-licitacoes/1979631218>.

PÉRCIO, G. Os contratos da Lei nº 14.133/2021: uma análise considerando o contexto de mudanças e a necessidade de avanços. **ONLL - Observatório da Nova Lei de Licitações**, 09 fev. 2024. Disponivel em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

PIETRO, M. S. Z. D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponivel em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649440/>. E-book. ISBN 9786559649440.

REALE JR., M. **Código penal comentado**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponivel em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599510/>. e-book ISBN: 9786555599510.

REZENDE, R. M. D. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: comentários à Lei nº. 12.462, de 2011. **Senado Federal**, 2011. ISSN 1983-0645. Disponivel em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/

estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>. Acesso em: 26 set. 2024.

RIBEIRO, G. L. V. A evolução da licitação. **Justributário**, 2007. Disponivel em: <https://silo.tips/download/buscalegisccjufscbr-349 em 10/10/2023>. Acesso em: 26 set. 2024.

SANTANA, F.; MALHEIROS FILHO, M. A. D. A. As linhas de defesa no controle das contratações públicas e os limites do controle. In: OLIVEIRA, R. C. R. (.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos em debate**. Rio de Janeiro: Processo, 2024. p. 582. Disponivel em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/214496>.

SIMOURA, S. D. F. **Introdução aos Aspectos Penais da Licitação**. Esesp. https://esesp.es.gov.br/Media/esesp/Apostilas/2022/Aspectos Penais da Licitação.pdf. 2022.

O DIREITO À SUSTENTAÇÃO ORAL: O CONFLITO ENTRE O ESTATUTO DA OAB E O REGIMENTO INTERNO DO STF

Fhilipe Lopes de Alencar[15]
Marcelo Pereira Cruvinel[16]

RESUMO

Este trabalho analisa o conflito normativo entre o art. 7º, § 2º-B, do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB), introduzido pela Lei nº 14.365/2022, e o art. 131, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), acerca do cabimento da sustentação oral em agravo interno. O objetivo é determinar qual norma deve prevalecer e investigar a existência de outro fator que perpetue a controvérsia. Por meio de pesquisa bibliográfica e da aplicação dos critérios hermenêuticos clássicos (hierarquia, cronologia e especialidade), demonstra-se que, embora as normas possuam equivalência hierárquica, os critérios cronológico e da especialidade conferem prevalência à norma estatutária. Argumenta-se que a sustentação oral é matéria de natureza eminentemente processual, o que reforça a primazia da lei federal sobre a disposição regimental. Adicionalmente, o estudo revela que a persistência do conflito é influenciada por uma perspectiva gerencial da justiça, que prioriza a celeridade e a eficiência operacional em detrimento do pleno exercício das garantias processuais. Conclui-se que o conflito se revela uma antinomia aparente, cuja solução jurídica aponta para a

15 Graduando em Direito pela Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília

16 Mestre em Direito pela UCB. Pós-graduado Lato Sensu em Gestão Judiciária pela UNB. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Constitucional pela AVM. Graduado em Direito pela UDF. Graduado em História pela UDF/Cruzeiro do Sul. Analista Judiciário - Área Processual do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Coordenador de Julgamentos Colegiados da Quinta Turma do STJ. Coordenador Auxiliar da Câmara de Direito Penal do CEJUSC/STJ. Palestrante e instrutor de cursos presenciais e de EaD do STJ. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Possui aperfeiçoamento em Teologia.

prevalência do Estatuto da Advocacia, sendo sua inobservância parcial justificada por uma lógica administrativa das cortes.

Palavras-chave: Sustentação Oral; Conflito de Normas; Estatuto da OAB; Regimento Interno do STF; Hermenêutica Jurídica.

1. INTRODUÇÃO

Em 02 de junho de 2022 ingressou no ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 14.365/2022. A norma em questão editou substancialmente diversos textos legislativos, dos quais se inserem neste rol o Código de Processo Penal (CPP), Código de Processo Civil (CPC) e primordialmente o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB).

A referida legislação foi concebida com o propósito de assegurar diversas salvaguardas ao exercício da advocacia. Entre os exemplos mais relevantes, destacam-se a proteção ao domicílio profissional, o direito à sustentação oral e a majoração da pena para o crime de violação de prerrogativas. Tais medidas refletem o compromisso com a preservação do contraditório, da ampla defesa, da valorização da advocacia e, sobretudo, da defesa técnica exercida pelo advogado.

Nesse mesmo diapasão — o de assegurar o exercício pleno da defesa técnica — surgiu a previsão contida no artigo 7º, § 2º-B, do Estatuto da Advocacia e da OAB (EOAB), introduzido pela Lei nº 14.365/2022, que positivou o direito à sustentação oral nos julgamentos de recursos em decisão monocrática de relator.

Para tanto, com a entrada em vigor da referida lei, instaurou-se acalorado debate quanto à compatibilidade entre essa nova norma e o artigo 131, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), o qual veda expressamente o exercício da sustentação oral na mesma hipótese.

Diante do conflito normativo ora apresentado, impõe-se ao jurista e ao operador do Direito o desafio de preservar a coerência e a unidade do ordenamento jurídico pátrio. Para isso, é essencial a utilização de

métodos interpretativos que possibilitem a harmonização das normas em aparente colisão, assegurando não apenas sua compatibilidade teórica, mas também sua efetiva aplicação no plano prático.

A relevância da presente pesquisa manifesta-se sob três vertentes: teórica, prática e social. No plano teórico, destaca-se pela abordagem de fundamentos centrais da Teoria Geral do Direito e do Direito Constitucional. Ao tratar dos critérios hermenêuticos, da classificação das normas constitucionais, dos conflitos normativos, entre outros temas correlatos, a pesquisa propõe-se a contribuir academicamente para a compreensão e aprofundamento do debate jurídico, mediante um estudo devidamente fundamentado, crítico e pertinente.

No âmbito prático, o estudo busca oferecer soluções aplicáveis ao cotidiano forense, especialmente no tocante à controvérsia sobre a viabilidade da sustentação oral em sede de agravo interno. O objetivo é fornecer ao operador do Direito argumentos consistentes que assegurem maior previsibilidade e segurança jurídica ao enfrentar tais situações processuais.

Por fim, no aspecto social, a pesquisa ganha relevo quando reconhecemos o papel da sustentação oral como expressão dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Considerando sua importância na formação do convencimento judicial, o instituto ultrapassa a esfera meramente procedimental, revelando-se como instrumento essencial à realização de julgamentos justos e efetivos, em consonância com o ideal de paz social que orienta a função jurisdicional.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o conflito normativo entre o art. 7º, § 2º-B do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB) e o art. 131, § 2º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, no que se refere à possibilidade jurídica de realização de sustentação oral em sede de agravo interno. Busca-se, ao final, identificar qual das previsões deve prevalecer: a faculdade assegurada pelo Estatuto ou a vedação prevista no Regimento Interno da Corte Constitucional.

Para maior clareza e melhor direcionamento da proposta apresentada no objetivo geral, esta pesquisa será norteada pelos seguintes objetivos específicos:

- Investigar o instituto jurídico da sustentação oral, delineando seus elementos essenciais, principais previsões legais, bem como a doutrina e jurisprudência correlatas;
- Explicar a natureza do conflito normativo e demonstrar como ele se manifesta nas normas deste estudo;
- Apresentar os métodos hermenêuticos clássicos utilizados na solução de conflitos normativos, demonstrando sua aplicabilidade ao caso em questão;
- Analisar, por meio da interpretação sistemática, a existência de outro elemento, que não jurídico, capaz de justificar a perpetração da colisão normativa.

Convém, por fim, esclarecer que este estudo adota as metodologias dedutiva e bibliográfica, valendo-se da análise jurisprudencial, doutrinária e legislativa para propor interpretações pertinentes à problemática em questão.

2. **ASPECTOS INTRODUTÓRIOS DA SUSTENTAÇÃO ORAL**

A sustentação oral é um dos instrumentos mais tradicionais e relevantes da advocacia brasileira, representando a manifestação direta do contraditório e da ampla defesa perante os tribunais. Este artigo tem como objetivo apresentar uma abordagem histórica e conceitual da sustentação oral no Brasil, destacando sua evolução normativa, seu papel constitucional e os desafios enfrentados na contemporaneidade, especialmente diante da crescente virtualização dos julgamentos colegiados.

A sustentação oral é reconhecida como um dos pilares da atuação advocatícia, sendo garantida constitucionalmente como expressão da

ampla defesa e do contraditório. Conforme destaca Valladão (s.d.), "a sustentação oral é, em parte, a materialização de quatro pilares da Constituição Federal: o devido processo legal; a ampla defesa; o contraditório; e a indispensabilidade do advogado".

Historicamente, a sustentação oral surgiu como prática essencial nos tribunais superiores, permitindo que advogados apresentassem argumentos diretamente aos julgadores. A Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia) consolidou esse direito no artigo 7º, inciso IX, assegurando ao advogado o direito de sustentar oralmente suas razões em qualquer recurso ou processo, após o voto do relator.

Contudo, como observa Osna (2024), a sustentação oral tem enfrentado um processo de esvaziamento funcional, especialmente com o avanço dos julgamentos virtuais. Segundo o autor, "a sustentação oral deverá em grande parte seu fim ao seu uso como um remédio infinito (ou inesgotável)".

Ao tratar da capacidade postulatória, Marinoni *et al* (2022, p. 89) estabelece um interessante paralelo entre essa faculdade processual e aqueles que a exercem. Segundo o autor, essa atividade (predominantemente advocatícia) assemelha-se à de tradutores, na medida em que cabe ao advogado compreender, organizar e traduzir juridicamente as declarações e vontades de seus representados, de modo a viabilizar a produção dos efeitos jurídicos correspondentes no âmbito processual.

Tal ideal, contudo, somente pode ser plenamente contemplado quando observadas as garantias processuais constitucional e legalmente previstas, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, o juiz natural, a paridade de armas, entre outras. Afinal, de que valeria um patrocínio técnico habilidoso — esse "tradutor" das vontades das partes — se o processo estivesse marcado por um juízo parcial, pelo cerceamento de defesa ou por um tratamento desigual entre os litigantes?

Assim, tais normas axiológicas e seus respectivos conceitos devem funcionar como verdadeiras bússolas principiológicas a orientar todo o deslinde processual.

Dentre eles, o contraditório e a ampla defesa se destacam como expressões concretas — e indispensáveis — à realização do devido processo legal.

A construção tradicional do princípio do contraditório baseia-se na conjugação de dois elementos fundamentais: informação e possibilidade de reação. Trata-se, portanto, de garantir às partes a ciência de todos os atos processuais — assegurando o pleno conhecimento do que se passa no curso do processo — e, paralelamente, a oportunidade de se manifestarem, seja positiva (agindo) ou negativamente (não agindo) (Neves, 2024, p. 127).

Para tanto, a concepção desse princípio não deve se prender tão somente à dimensão formal — Informação e possibilidade de reação. Deve, também, ser aplicada conforme a dimensão substancial, isto é, a possibilidade de influenciar no processo. Pois "o contraditório não se efetiva apenas com a ouvida da parte; exige-se a participação com a possibilidade, conferida à parte, de influenciar no conteúdo da decisão" (Didier Jr., 2023, p. 121).

De modo semelhante, a ampla defesa constitui outro pilar essencial do devido processo legal. Compreendida como a possibilidade de as partes se manifestarem por todos os meios e recursos legalmente previstos e moralmente admissíveis na defesa de seus direitos (Novelino, 2024, p. 490). Essa prerrogativa se concretiza, por exemplo, no direito à defesa técnica por advogado, na apresentação de provas e contraprovas, na interposição de recursos e, mormente, na realização de sustentação oral.

Sendo expressão concreta dos princípios anteriormente mencionados — especialmente o contraditório e a ampla defesa —, a sustentação oral deve ser tratada com especial zelo e atenção por parte dos operadores do Direito. O esmero dedicado ao instituto não deve se limitar apenas aos seus fundamentos principiológicos. Isto é, ainda que sua base esteja na efetivação do contraditório e da ampla defesa, sua finalidade prática é igualmente relevante.

Na rotina forense, a sustentação oral exerce papel crucial na realização da justiça, uma vez que permite às partes colaborarem

diretamente com a reflexão dos julgadores, influenciando-os no convencimento acerca do acerto de suas teses — o que resulta em decisões aprimoradas (Didier Jr. e Cunha, 2022, p. 82). Para além disso, sua importância revela-se também sob um viés estrutural: com a eliminação da figura do revisor no sistema processual brasileiro (art. 937 do CPC c/c 551 do CPC/73), a sustentação oral tornou-se ainda mais indispensável, servindo como instrumento essencial para destacar peculiaridades, apontar vícios, corrigir desatenções e elucidar aspectos internos do caso (Bueno, 2025, p. 382).

Seu principal respaldo legislativo encontra-se no artigo 937 do Código de Processo Civil (CPC), que regulamenta de forma sistemática sua aplicação para os casos gerais. São *caput* e incisos da norma:

> Art. 937. Na sessão de julgamento, depois da exposição da causa pelo relator, o presidente dará a palavra, sucessivamente, ao recorrente, ao recorrido e, nos casos de sua intervenção, ao membro do Ministério Público, pelo prazo improrrogável de 15 (quinze) minutos para cada um, a fim de sustentarem suas razões, nas seguintes hipóteses, nos termos da parte final do caput do art. 1.021:
> I - no recurso de apelação;
> II - no recurso ordinário;
> III - no recurso especial;
> IV - no recurso extraordinário;
> V - nos embargos de divergência;
> VI - na ação rescisória, no mandado de segurança e na reclamação;
> VII - (VETADO);
> VIII - no agravo de instrumento interposto contra decisões interlocutórias que versem sobre tutelas provisórias de urgência ou da evidência;
> IX - em outras hipóteses previstas em lei ou no regimento interno do tribunal. (Brasil, 2015a)

Da leitura desse dispositivo, é possível extrair quatro aspectos centrais: (a) o momento processual; (b) tempo de sustentação oral; (c) ordem e legitimados; e (d) o cabimento. Elementos que passamos a analisar a seguir.

2.1 MOMENTO PROCESSUAL

O momento adequado para a realização da sustentação oral foi, por algum tempo, objeto de controvérsia, embora hoje se encontre pacificado.

A origem dessa controvérsia remonta à interpretação do artigo 7º, inciso IX,[17] do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994), segundo o qual a sustentação oral deveria ocorrer após o voto do relator. No entanto, a prática forense e os regimentos internos dos tribunais consolidaram o entendimento de que a sustentação deve ser realizada após a leitura do relatório, mas antes do início da votação. Essa divergência gerou ampla repercussão, culminando na impetração de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade — ADIs 1.105 e 1.127 —, com o objetivo de questionar a constitucionalidade da norma.

A seguir, colacionam-se, respectivamente, os trechos centrais das ementas dos referidos julgados:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 7º, IX, DA LEI 8.906, DE 4 DE JULHO DE 1994. ESTATUTO DA ADVOCACIA E A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. SUSTENTAÇÃO ORAL PELO ADVOGADO APÓS O VOTO DO RELATOR. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. **I - A sustentação oral pelo advogado, após o voto do Relator, afronta o devido processo legal, além de**

17 Art. 7º São direitos do advogado: (...) IX - sustentar oralmente as razões de qualquer recurso ou processo, nas sessões de julgamento, após o voto do relator, em instância judicial ou administrativa, pelo prazo de quinze minutos, salvo se prazo maior for concedido; (Vide ADIN 1.127-8) (Vide ADIN 1.105-7) (Brasil, 1994)

> **poder causar tumulto processual, uma vez que o contraditório se estabelece entre as partes**. II - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 7º, IX, da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994. (Supremo Tribunal Federal, 2010a) (grifo nosso)
>
> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.906, DE 4 DE JULHO DE 1994. ESTATUTO DA ADVOCACIA E A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. DISPOSITIVOS IMPUGNADOS PELA AMB. PREJUDICADO O PEDIDO QUANTO À EXPRESSÃO "JUIZADOS ESPECIAIS", EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DA LEI 9.099/1995. AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. **[...] VII - A sustentação oral pelo advogado, após o voto do Relator, afronta o devido processo legal, além de poder causar tumulto processual, uma vez que o contraditório se estabelece entre as partes. [...]** XIII - Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (Supremo Tribunal Federal, 2010b) (grifo nosso)

Por meio da ADI 1.127, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a previsão de sustentação oral após o voto do relator configuraria evidente afronta ao devido processo legal. Argumentou-se que o contraditório deve ser exercido entre as partes, e não em face dos julgadores, sendo incompatível com a lógica processual permitir manifestações após o voto.

Além disso, conforme destacada na decisão cautelar do Ministro Francisco Rezek na ADI 1.105, a realização da sustentação oral no momento previsto no estatuto incentivaria o tumulto processual, além de fomentar o desvirtuamento do instituto, transformando-o, na prática, em uma nova modalidade recursal. Fundamentos que levaram à declaração da inconstitucionalidade da norma.

Consolidando-se, assim, o entendimento jurisprudencial e normativo de que o momento oportuno para o exercício do contraditório oral ocorre após a exposição da causa (relatório) pelo relator e antes do início da votação pelo colegiado.

2.2 TEMPO DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Quanto ao tempo de sustentação oral, trata-se de tema que não apresenta grandes divergências jurídicas. O artigo 937 do Código de Processo Civil é claro ao estabelecer o prazo improrrogável de 15 (quinze) minutos para o exercício desse direito.

Como bem observa Daniel Amorim Assumpção Neves, "a previsão de que o prazo de 15 minutos para a sustentação oral é improrrogável afasta o poder geral do juiz de prorrogar os prazos, previsto no art. 139, IV do CPC", acrescentando ainda que essa limitação também "afasta a possibilidade de dilatação desse prazo por meio de acordo procedimental entre as partes, conforme previsto no art. 190 do CPC" (Neves, 2024, p. 1001).

Importa destacar que, visando preservar a efetividade do prazo legal de 15 minutos para cada sustentação oral, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) proferiu decisão relevante no julgamento do Recurso Especial nº 888.467/SP, de relatoria do Ministro Otávio Noronha.

> Art. 160. Nos casos do § 1º do artigo anterior, assim como no agravo interno (art. 259), cada uma das partes falará pelo tempo máximo de quinze minutos, excetuados os julgamentos da ação penal originária, na qual o prazo será de uma hora (art. 229, V), e do agravo regimental em matéria penal (art. 258), no qual o tempo máximo será de cinco minutos. (Brasil. Superior Tribunal de Justiça, 2024) (grifo nosso)

No referido acórdão, reconheceu-se o direito de 30 minutos de sustentação oral nos casos de litisconsórcio com patronos distintos

e pertencentes a escritórios diferentes. A justificativa adotada pela Corte reside no respeito ao prazo legal assegurado a cada advogado individualmente, uma vez que, dividindo-se igualmente os 15 minutos entre dois patronos, cada um disporia de apenas 7 (sete) minutos e meio — tempo inferior ao legalmente previsto.

2.2.1 O PRAZO DA SUSTENTAÇÃO ORAL EM AGRAVO REGIMENTAL NO STJ: ANÁLISE À LUZ DO REGIMENTO INTERNO E DA LEI 13.365/2022

A sustentação oral é uma das prerrogativas fundamentais da advocacia, prevista no artigo 7º, inciso IX, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia). Com a sanção da Lei nº 14.365/2022, houve ampliação das hipóteses de cabimento da sustentação oral, inclusive em agravos internos e regimentais, o que exigiu a adequação dos regimentos internos dos tribunais superiores.

Em 26 de setembro de 2022, o STJ publicou a Emenda Regimental nº 41/2022, que alterou o artigo 160 do Regimento Interno para prever expressamente o prazo de 15 minutos para sustentação oral nos agravos internos em matéria cível. Já nos agravos regimentais em processos penais, o prazo foi fixado em 5 minutos, conforme disciplina o artigo 159 do RISTJ.

Segundo Fernandes de Andrade et al. (2022), "a alteração regimental representa um avanço na consolidação das prerrogativas da advocacia, ao garantir tempo adequado para a exposição oral dos argumentos jurídicos, respeitando a natureza do processo".

A emenda também regulamentou a sustentação oral em sessões virtuais, permitindo o envio de arquivos de áudio ou vídeo até 48 horas antes do início do julgamento, conforme o artigo 184-D do RISTJ. Essa inovação busca compatibilizar o exercício da advocacia com os avanços tecnológicos e a virtualização dos atos processuais.

A definição clara dos prazos para sustentação oral nos agravos regimentais no STJ fortalece o princípio do contraditório e da ampla

defesa, além de conferir maior previsibilidade e segurança jurídica ao exercício da advocacia. A adequação do Regimento Interno à Lei nº 14.365/2022 representa um marco na valorização da atuação profissional dos advogados perante os tribunais superiores.

2.3 ORDEM E LEGITIMADOS

A sustentação oral é prevista no artigo 937 do Código de Processo Civil (CPC), sendo uma prerrogativa dos advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público. Sua realização obedece a uma ordem lógica e funcional, que visa garantir o equilíbrio entre as partes e o respeito ao devido processo legal.

Da norma ora em comento, extrai-se que "depois da exposição da causa pelo relator, o presidente dará a palavra, sucessivamente, ao recorrente, ao recorrido e, nos casos de sua intervenção, ao membro do Ministério Público" (Brasil, 2015a). **Assim, a própria literalidade do dispositivo revela, com clareza, a sequência das sustentações orais e os legitimados à sua realização.**

Vale destacar que A ordem de realização das sustentações orais é regulada pelo CPC e pelos regimentos internos dos tribunais. Em regra, a parte recorrente sustenta primeiro, seguida pela parte recorrida. Quando há intervenção do Ministério Público, sua manifestação ocorre após as sustentações das partes, desde que atue como custos legis (fiscal da lei).

Contribuição doutrinária relevante para a compreensão desse dispositivo é apresentada por Daniel Amorim Assumpção Neves, que entende não se tratar de um rol taxativo, de modo que o silêncio normativo não inviabiliza a realização de sustentação oral por terceiros intervenientes e pelo *amicus curiae*. Segundo o autor, a ausência de menção expressa na norma não pode servir como obstáculo à participação desses sujeitos processuais, cuja atuação, muitas vezes, é essencial à formação de um julgamento mais completo e plural (Neves, 2024, p. 1001).

Quanto à sustentação oral pelo Ministério Público, o Recurso Especial nº 1.216.673/SP representa julgado que reafirma a previsão do atual Código, assim dispõe a ementa:

> PROCESSUAL CIVIL E BANCÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TÍTULOS DE CAPITALIZAÇÃO. CLÁUSULA INSTITUIDORA DE PRAZO DE CARÊNCIA PARA DEVOLUÇÃO DE VALORES APLICADOS. ABUSIVIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. **1. A manifestação do Ministério Público após a sustentação oral realizada pela parte não importa em violação do art. 554 do CPC se sua presença no processo se dá na condição de fiscal da lei. [...]**. (Superior Tribunal de Justiça, 2011) (grifo nosso)

Esse entendimento reforça que o Ministério Público, quando não atua como parte, mas como fiscal da lei, não interfere na paridade de armas, podendo se manifestar após as partes sem prejuízo à legalidade do procedimento. Assim, esse julgado, proferido na vigência do Código de Processo Civil de 1973, reconheceu que não há violação à ordem das manifestações quando o Ministério Público se pronuncia após as partes, desde que o faça no exercício da função de fiscal da ordem jurídica. Ou seja, sua intervenção, nesse contexto, não se confunde com a atuação como parte processual, preservando-se, dessa forma, a integridade do contraditório e da ordem processual.

Ainda sobre a possibilidade de sustentação oral pelo Órgão Ministerial, há interessante precedente no Mandado de Segurança nº 14.041/DF, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Na ocasião, a Primeira Seção da Corte firmou entendimento no sentido da impossibilidade de o Ministério Público realizar duas sustentações orais em um mesmo julgamento, quando atua simultaneamente como parte e como *custos legis*.

São legitimados para realizar sustentação oral:

- Advogados regularmente inscritos na OAB;
- Defensores públicos, nos processos em que atuam;
- Membros do Ministério Público, quando atuam como parte ou fiscal da lei;
- Procuradores públicos, nos processos em que representam entes federativos.

Segundo Garbes (2024), "a sustentação oral é um direito processual que se estende a todos os legitimados com representação formal no processo, sendo regulada por normas específicas de cada tribunal".

A ordem e os legitimados para sustentação oral nos tribunais são definidos por normas legais e regimentais que visam garantir a efetividade do contraditório e da ampla defesa. A jurisprudência do STJ, especialmente no REsp nº 1.216.673/SP, reafirma a legalidade da manifestação do Ministério Público após as partes, quando atua como fiscal da lei, preservando a regularidade do processo.

2.4 CABIMENTO

Superados os aspectos relacionados ao momento oportuno, prazo máximo, ordem das manifestações e legitimados à sustentação oral, cumpre agora examinar as hipóteses legais de cabimento.

Os incisos do 937 do Código de Processo Civil enumeram sete hipóteses de cabimento da sustentação oral, a saber: apelação, recurso ordinário, recurso especial, recurso extraordinário, embargos de divergência, ação rescisória, mandado de segurança, reclamação, agravo de instrumento interposto contra decisões interlocutórias que versem sobre tutelas provisórias de urgência ou da evidência e em outras hipóteses previstas em lei ou no regimento interno do tribunal. Ademais, há a hipótese do parágrafo 3º, qual seja: em ação rescisória, mandado de segurança e reclamação, caberá sustentação oral no

agravo interno interposto contra decisão de relator que o extinga. (Brasil, 2015a)

Importa destacar que, no texto original do *codex*, havia também a previsão de sustentação oral no agravo interno originado de recurso de apelação, de recurso ordinário, de recurso especial ou de recurso extraordinário. No entanto, esse dispositivo foi vetado pelo Presidência da República, sob o argumento de que a oralidade em todas as hipóteses de agravo interno comprometeria a celeridade processual e agravaria a sobrecarga dos tribunais, razão pela qual o referido inciso acabou não sendo incorporado ao texto final da lei.[18] (Brasil, 2015b)

Tal veto presidencial não foi rejeitado pelo Congresso Nacional, o que evidenciou, naquele momento, um alinhamento institucional com o Poder Executivo.

No entanto, essa não foi a última vez em que o tema foi trazido à tona pelo Legislativo Federal. Por meio do artigo 7º, § 2º-B do Estatuto da OAB, o parlamento reintegrou o cabimento da sustentação oral em agravo interno, o que acabou gerando tensões com o Poder Judiciário, mais incisivamente com o Supremo Tribunal Federal em virtude das disposições de seu Regimento Interno.

Diante das tensões suscitadas sobre o tema, a Corte firmou entendimento no sentido da impossibilidade de sustentação oral em sede de agravos internos, posicionando-se em flagrante oposição ao que dispõe o texto legal vigente.

Embora tal posicionamento tenha buscado conferir celeridade e racionalização ao processo, ele desperta relevantes questionamentos quanto à sua compatibilidade com as garantias processuais fundamentais, em especial o contraditório e a ampla defesa. Pois, como bem destacou o Ministro Carlos Ayres Britto na ADI 1.127, a sustentação oral representa o "clímax do contraditório oral", constituindo-se em instrumento essencial para a plena realização do devido processo legal.

18 "A previsão de sustentação oral para todos os casos de agravo interno resultaria em perda de celeridade processual, princípio norteador do novo Código, **provocando ainda sobrecarga nos Tribunais**" (Brasil, 2015b) (grifo nosso).

Assim, restringir essa faculdade com base exclusivamente em norma regimental, em detrimento da disposição prevista em lei federal, revela um relevante conflito normativo que demanda análise cuidadosa à luz dos critérios de solução de antinomias.

3. CONFLITO ENTRE NORMAS

O conflito entre normas jurídicas é um fenômeno recorrente no ordenamento jurídico, exigindo critérios técnicos para sua resolução. Este artigo aborda os tipos de antinomias, os métodos de solução — com destaque para os critérios hierárquico, cronológico e da especialidade — e os reflexos na segurança jurídica. A análise é fundamentada na doutrina clássica e nas diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

O ordenamento jurídico é composto por um conjunto de normas que, idealmente, devem ser harmônicas entre si. No entanto, é comum que surjam antinomias jurídicas, ou seja, conflitos entre normas que regulam a mesma matéria de forma diversa. A resolução desses conflitos é essencial para garantir a segurança jurídica e a coerência normativa.

A resolução adequada dos conflitos normativos é fundamental para a segurança jurídica, que consiste na previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas. Como observa Ferreira (2023), "a aplicação dos critérios de solução de antinomias deve preservar a continuidade normativa e evitar lacunas no ordenamento".

A identificação de um conflito normativo pressupõe, como condição preliminar, a correta delimitação do conceito de norma jurídica, uma vez que somente a partir da compreensão de sua estrutura e fundamentos será possível determinar quando duas ou mais normas se encontram em verdadeira antinomia no ordenamento jurídico.

Parafraseando Tércio Ferraz Jr., pode-se entender a norma jurídica como um discurso prescritivo e vinculante, dotado de

validade e efetividade, que regula condutas sociais por meio de comandos heterônomos (impostos por uma autoridade) e coercíveis (assegurados pela possibilidade de sanção). Distingue-se de meros enunciados linguísticos por sua estrutura decisória, que soluciona conflitos ao estabelecer obrigações, permissões ou proibições, articulando-se em um sistema normativo onde sua força imperativa deriva tanto de sua fundamentação lógica quanto de sua capacidade de produzir conformidade na sociedade. Assim, a norma não se limita a descrever comportamentos, mas os institui como deveres, integrando-se a uma rede de relações que conferem coerência e coercibilidade ao ordenamento jurídico (Ferraz Jr., 2016. p. 123).

Esse conceito — e os elementos que o compõem — é igualmente corroborado pelo saudoso Miguel Reale, ao descrever a norma legal como "a célula do organismo jurídico", compreendida como "uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização ou de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória" (Reale, 2013, p. 93 e 95).

Ou seja, as normas jurídicas são as células fundamentais do ordenamento. Sua existência é basilar para o Direito, uma vez que suas proposições possuem natureza obrigatória e são dotadas de coercibilidade, orientando a conduta dos indivíduos e viabilizando a convivência harmônica em sociedade.

Persiste, ainda, uma ampla diversidade de modalidades e classificações das normas jurídicas — frequentemente evidenciada na dicotomia entre regras e princípios, bem como em suas respectivas subclassificações.

Um exemplo particularmente relevante dessa complexidade é a tipologia das normas constitucionais, área em que José Afonso da Silva se destaca com contribuições fundamentais, especialmente em sua análise quanto à eficácia das normas constitucionais.

Em seu estudo, o jurista categorizou-as em três espécies: plenas, limitadas e contidas. As primeiras caracterizam-se pela aplicabilidade imediata, direta e integral, sendo insuscetíveis de restrição. As normas limitadas demandam ato normativo posterior para plena eficácia. Por

fim, as normas contidas possuem aplicação imediata, mas com efeitos intrinsecamente delimitados — frequentemente expressos pelas fórmulas "nos termos da lei" ou "na forma da lei" (Novelino, 2024, p. 136-137).

Essa classificação ilumina a análise do art. 133 da Constituição Federal,[19] que, enquanto norma contida, erigiu a advocacia à condição de função essencial à justiça. A redação do dispositivo revela a natureza típica de uma norma contida, notadamente na expressão "nos limites da lei", demonstrando que, embora constitucionalmente instituída *ab initio*, a atividade advocatícia não se exerce de modo absoluto, cabendo ao escopo infraconstitucional a conformação de seus contornos.

O ordenamento pátrio não permaneceu inerte ante essa incumbência, estabelecendo múltiplos instrumentos normativos para regular o exercício da advocacia, com destaque para: o Estatuto da Advocacia e da OAB; o Código de Ética e Disciplina; o Regulamento Geral da OAB; e, **por vezes**, os Regimentos Internos dos Tribunais.

Diante dessa pluralidade regulatória, as antinomias configuram adversidades relevantes aos arcabouços jurídicos, justamente porque a coexistência de múltiplas normas pode gerar incompatibilidades.

Quanto às incompatibilidades, cabe ressaltar que uma análise criteriosa das antinomias é indispensável para que estas não sejam confundidas com meras contradições normativas. Ao tratar do tema, o renomado jurista Tércio Ferraz Jr. (2025, p. 169–171) estabelece condições mínimas para distinguir adequadamente as antinomias aparentes das reais, fornecendo parâmetros teóricos que permitem identificar quando, de fato, há um conflito normativo insolúvel.

Sob sua ótica, preliminarmente deve-se examinar a relação subjetiva do vínculo normativo, verificando: (a) *a legitimidade das fontes emissoras dos comandos*; e (b) a *qualificação dos sujeitos a eles submetidos*. Trata-se de constatar se as regras provêm de autoridades competentes e legítimas e se incidem sobre o mesmo universo subjetivo.

19 Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei. (Brasil, 1988)

Esse exame preliminar visa resguardar a soberania, a segurança jurídica e o primado do ordenamento, alinhando-se à estrutura fundante do sistema jurídico-positivo — que exclui a eficácia de normas alheias à sua produção normativa.

Assim, normas estrangeiras ou de direito internacional, bem como preceitos meramente morais, carecem de aptidão para gerar antinomias jurídicas, face à sua incompatibilidade originária com o sistema normativo nacional.

Por mais que exista legitimidade em ambas as normas e mesmo sujeitos regulados, esses elementos não são suficientes para configurar a antinomia. Desse modo, a análise deve percorrer um segundo fator: *a conduta esperada pelas normas*. Portanto, é necessário que ambas as normas tenham o mesmo objeto, mas o tutelem de forma divergente: uma obriga e a outra veda; uma obriga e a outra faculta; ou uma veda e a outra faculta determinado comportamento.

Note-se que, nessas situações, é necessária uma contradição lógica, não podendo existir mera contradição formal. Isto é, o comportamento do sujeito, ao obedecer a uma norma, implica necessariamente contrariar outra.

Mas o aperfeiçoamento do conceito se faz com uma terceira e última condição necessária, denominada pelo ilustre Tércio Ferraz Jr. de "*posição insustentável*".

É condição *sine qua non* dos conflitos reais que o sujeito, ao deparar-se com um eventual conflito normativo, não disponha de meios no arcabouço jurídico para solucioná-lo. Isso ocorre quando não se pode valer dos critérios tradicionais de resolução de antinomias, tais como a hierarquia (*lex superior derogat inferiori*), a especialidade (*lex specialis derogat generali*), a cronologia (*lex posterior derogat priori*) entre outros métodos. Repousando, assim, em verdadeira "posição insustentável".

Essas são, portanto, as condições da antinomia, que induzem no conceito proposto pelo próprio autor, onde a define "como a oposição que ocorre entre duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo,

que colocam o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um ordenamento dado" (Ferraz Jr., 2025, p. 171).

Nesse sentido, também leciona Flávio Tartuce ao afirmar que o conflito de normas decorre da coexistência de regras incompatíveis e dotadas de vigência e validade (Tartuce, 2025, p. 30). Significa dizer que, sob certo lapso temporal e em uma determinada soberania, tais normas possuem o mesmo objeto pessoal e de regulação, entretanto, tutelam-no de forma conflitante, como afirma Marcelo Novelino (2024, p. 148).

Arremata o assunto Maria Helena Diniz (Diniz, 1994, p. 19), ao consolidar a antinomia como "a presença de duas normas conflitantes, sem que se possa saber qual delas deve ser aplicada ao caso singular."

Sendo as antinomias verdadeiras adversidades à harmonia normativa, é certo que, embora a técnica legislativa busque prevenir tais contradições, o ordenamento jurídico pátrio não está imune à sua ocorrência. Um exemplo prático dessa realidade encontra-se nas normas que compõem o objeto do presente estudo, *in verbis*:

> Art. 7º São direitos do advogado:
> § 2º-B. **Poderá o advogado realizar a sustentação oral no recurso interposto contra a decisão monocrática de relator** que julgar o mérito ou não conhecer dos seguintes recursos ou ações: [...] (Brasil, 1994) (grifo nosso)
> Art. 131.Nos julgamentos, o Presidente do Plenário ou da Turma, feito o relatório, dará a palavra, sucessivamente, ao autor, recorrente, peticionário ou impetrante, e ao réu, recorrido ou impetrado, para sustentação oral.
> § 2º **Não haverá sustentação oral nos julgamentos de agravo,** embargos declaratórios, arguição de suspeição e medida cautelar. (Supremo Tribunal Federal, 2024) (grifo nosso)

Note-se que: i) ambas as normas integram o ordenamento jurídico brasileiro e, por isso, gozam de legitimidade, além de regularem a atuação dos mesmos sujeitos; ii) tutelam o mesmo objeto — o exercício da sustentação oral em sede recursal, especialmente frente a julgamentos monocráticos; e iii) disciplinam, de forma conflitante, a possibilidade (Conforme EOAB) ou a vedação (segundo o RISTF) da sustentação oral no Agravo Interno — antigo Agravo Regimental. Ou seja, o cumprimento de uma norma pode implicar, inevitavelmente, na desobediência da outra.

Convém, portanto, analisar se tal conflito normativo preenche, em sua essência, a terceira condição das antinomias — isto é, se o ordenamento jurídico pátrio oferece mecanismos adequados para a superação da contradição — ou se se trata de uma antinomia real, cuja solução se mostra inviável mesmo diante da aplicação dos critérios clássicos de resolução, como os da hierarquia, da especialidade, da cronologia, entre outros.

O conflito entre normas jurídicas é um desafio constante na interpretação e aplicação do Direito. A correta identificação da antinomia e a aplicação dos critérios doutrinários e legais são essenciais para garantir a coerência normativa e a segurança jurídica dos jurisdicionados.

3.1 DO CRITÉRIO HIERÁRQUICO

A concepção do sistema jurídico como uma estrutura escalonada de normas não é tema novel. Hans Kelsen, por exemplo, consagrou tal pensamento ao conceber o ordenamento jurídico não como um sistema de normas situadas no mesmo plano — isto é, uma ao lado da outra —, mas como um sistema dotado de orientação hierárquica, em que o fundamento de validade de determinada norma se encontra em um instituto de maior hierarquia (Kelsen, 2009, p. 247; Kelsen, 2016, p. 181).

Assim, o fundamento de validade de uma norma infralegal será a respectiva lei ordinária ou complementar que a sustenta, sendo que a imperatividade dessas leis decorre da estrita observância ao Bloco Constitucional.

Para tanto, o preceito anteriormente firmado possui maior clareza em ordenamentos jurídicos balizados no ideal proposto por Aristóteles e aprofundado por Montesquieu — esquema em que o monopólio normativo pertenceria ao Poder Legislativo; ao Judiciário, a pacificação social consagrada na jurisdição; e ao Executivo, a administração do Estado e de suas respectivas políticas.

A compreensão do exercício do Poder, sob essa ótica, remete diretamente ao princípio da separação dos poderes, concebido como um mecanismo essencial para conter o arbítrio e garantir o respeito aos direitos fundamentais (Moraes, A. 2022, p. 481). Esse princípio estrutura-se na distribuição de competências entre diferentes órgãos do Estado, de modo a assegurar mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*), que permitam o controle recíproco e evitem o acúmulo ou o abuso de poder (Barroso, p. 515). Assim, a finalidade última desse arranjo é justamente impedir a existência de um poder absoluto e inconteste, preservando, em última análise, a integridade do Estado Democrático de Direito.

Além disso, a conformação desse princípio frequentemente se manifesta em articulação com dois de seus corolários fundamentais: a *especialização funcional* e a *independência orgânica*. A especialização funcional consiste na delimitação precisa das competências de cada poder, atribuindo-se, por exemplo, à Assembleia Legislativa e órgãos equivalentes a função legislativa; ao Executivo, a função executiva; e ao Judiciário, a função jurisdicional. Já a independência orgânica assegura a inexistência de subordinação entre os poderes, de forma que o exercício das funções constitucionalmente atribuídas a cada um deles não seja indevidamente interferido ou constrangido pelos demais (Silva, 2017, p. 111).

Entretanto, importa informar que a relevância da especialidade funcional vem perdendo certa importância, pois a concepção

contemporânea da tripartição dos poderes reconhece que a divisão entre as funções legislativa, executiva e jurisdicional não é estanque ou absoluta (Barroso, p. 515; Silva, 2017, p. 111). Trata-se, na verdade, de uma divisão funcional permeada por inter-relações entre as atribuições (Novelino, 2022, p. 305). Essa dinâmica se manifesta por meio de pontuais outorgas de competências atípicas a cada um dos Poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário —, permitindo-lhes, em situações específicas, exercer funções que, em tese, não lhes seriam típicas (Lenza, 2022, p. 553).

Exemplos claros dessa atipicidade funcional podem ser observados na edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo, configurando o exercício excepcional de função legislativa (cf. art. 62 da CF). No mesmo norte, destaca-se a atribuição legislativa conferida ao Poder Judiciário, concretizada na elaboração dos regimentos internos dos tribunais (cf. art. 96, inciso I, alínea "a", da CF) (Moraes, G., 2024, p. 395).

Analisar a separação de poderes sob a ótica das atribuições atípicas revela-se especialmente relevante para a presente investigação. Pois o conflito normativo ora examinado decorre justamente do exercício excepcional da função legislativa pelo Poder Judiciário, manifestado em norma contida no regimento interno do Supremo Tribunal Federal, em contraste com o comando de uma lei federal regularmente editada pelo órgão legislativo competente (EOAB).

Diante de tal embate, torna-se indispensável aprofundar a discussão sobre a natureza jurídica dos regimentos, em especial quanto à sua força normativa e posição hierárquica no sistema jurídico. Questão que já possui certo respaldo na jurisprudência pátria.

Mesmo antes de sua apreciação pelo Poder Judiciário, a matéria já possuía algum substrato na doutrina, cujos estudos serviram de base para a construção posterior da jurisprudência. O reconhecimento dessa questão pelo Judiciário foi liderado pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente na decisão liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.105, assim ementada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inciso IX, do art. 7º, da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil), que pospõe a sustentação oral do advogado ao voto do relator. Liminar. Os antigos regimentos lusitanos se não confundem com os regimentos internos dos tribunais; de comum eles têm apenas o nome. Aqueles eram variantes legislativas da monarquia absoluta, enquanto estes resultam do fato da elevação do Judiciário a Poder do Estado e encontram no Direito Constitucional seu fundamento e previsão expressa. O ato do julgamento é o momento culminante da ação jurisdicional do Poder Judiciário e há de ser regulado em seu regimento interno, com exclusão de interferência dos demais Poderes. A questão está em saber se o legislador se conteve nos limites que a Constituição lhe traçou ou se o Judiciário se manteve nas raias por ela traçadas, para resguardo de sua autonomia. Necessidade do exame em face do caso concreto. A lei que interferisse na ordem do julgamento violaria a independência do judiciário e sua conseqüente autonomia. Aos tribunais compete elaborar seus regimentos internos, e neles dispor acerca de seu funcionamento e da ordem de seus serviços. Esta atribuição constitucional decorre de sua independência em relação aos Poderes Legislativo e Executivo. Esse poder, já exercido sob a Constituição de 1891, tornou- se expresso na Constituição de 34, e desde então vem sendo reafirmado, a despeito, dos sucessivos distúrbios institucionais**. A Constituição subtraiu ao legislador a competência para dispor sobre a economia dos tribunais e a estes a imputou, em caráter exclusivo. Em relação à economia interna dos tribunais a lei é o seu regimento. O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei. A prevalência de uma ou de outro depende de matéria regulada, pois são normas de igual categoria.** Em matéria processual

> prevalece a lei, no que tange ao funcionamento dos tribunais o regimento interno prepondera. Constituição, art. 5º, LIV e LV, e 96, I, a. Relevância jurídica da questão: precedente do STF e resolução do Senado Federal. Razoabilidade da suspensão cautelar de norma que alterou a ordem dos julgamentos, que é deferida até o julgamento da ação direta. (Supremo Tribunal Federal, 2001) (grifo nosso).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade em questão foi proposta pelo Procurador-Geral da República, que, no exercício de suas atribuições constitucionais, pleiteou a declaração de inconstitucionalidade do inciso IX do artigo 7º do Estatuto da OAB[20]. As alegações centrais concentravam-se na suposta afronta aos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição Federal — os quais consagram, respectivamente, o devido processo legal e as garantias do contraditório e da ampla defesa. Além disso, sustentou-se a violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que a norma impugnada disciplinava aspectos do funcionamento de órgãos jurisdicionais e administrativos, matéria cuja competência é atribuída de forma exclusiva ao Poder Judiciário, conforme dispõe o artigo 96, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal.

Em defesa da constitucionalidade do dispositivo, o instituto dos advogados brasileiros, sustentou que a norma questionada versava sobre matéria tipicamente processual, não incidindo, portanto, qualquer reserva de competência exclusiva dos tribunais para legislar sobre o tema; inexistindo, assim, qualquer afronta à separação dos poderes. Argumentou-se, ainda, que a atribuição atípica conferida aos tribunais para editarem seus regimentos internos não poderia ser interpretada como uma autorização para contrariar ou se sobrepor à legislação ordinária. Em outras palavras, não deveria se admitir

20 Art. 7º São direitos do advogado: (...) IX - sustentar oralmente as razões de qualquer recurso ou processo, nas sessões de julgamento, após o voto do relator, em instância judicial ou administrativa, pelo prazo de quinze minutos, salvo se prazo maior for concedido; (Vide ADIN 1.127-8) (Vide ADIN 1.105-7) (Brasil, 1994)

a supremacia dos regimentos internos sobre as leis, sob pena de comprometer a harmonia do sistema normativo e ferir o próprio princípio da legalidade.

Ao enfrentar a questão, o eminente relator Paulo Brossard ponderou que a simples alegação de que a norma trata de matéria processual não basta para definir, de forma inequívoca, a qual esfera de competência o tema pertence. Isso porque, entre os domínios do direito processual e das normas regimentais, existe uma verdadeira "zona cinzenta", onde os contornos não se apresentam de forma clara e imediata, exigindo análise mais aprofundada para a correta delimitação da matéria.

Ao rememorar o princípio da separação dos poderes e a independência entre eles (art. 2º da Constituição), o ministro ressaltou que, embora o Poder Legislativo exerça preponderantemente a função legislativa, isso não equivale a um monopólio absoluto. Destacou, ainda, que a própria Constituição Federal, ao conferir competência privativa aos tribunais para a elaboração de seus regimentos internos, delimitou a atuação do Legislativo nesse campo e reafirmou a independência do Poder Judiciário. Assim, os tribunais não regulamentam determinadas matérias por mera faculdade, mas porque lhes foi imposto esse dever constitucional.

Valendo-se de renomados juristas e doutrinadores — como José Frederico Marques[21], Cláudio Pacheco[22], José Celso de Mello Filho[23], entre outros —, o magistrado destacou que a atividade legislativa exercida pelos tribunais, no âmbito regimental, culmina na elaboração dos regimentos internos.

21 "regimento é lei no sentido material, embora não o seja em sentido formal" (Marques, 1958, apud Supremo tribunal Federal, 2001)

22 "Os regimentos dos tribunais são documentos materialmente legislativos, porque contém normas de aplicação genérica e por isso mesmo abstratas. " (Marques, 1965, apud Supremo tribunal Federal, 2001)

23 "a regra constitucional delimita o campo de incidência da atividade legislativa, vedando ao Congresso Nacional a edição de normas de visem a disciplinar matéria que a Constituição reservou a competência normativa dos tribunais" (Mello Filho, 1986, apud Supremo tribunal Federal, 2001)

Trata-se, portanto, da produção de uma norma com natureza de lei em sentido material, a qual, por sua essência, equipara-se às leis ordinárias, não havendo, entre ambas, hierarquia ou subordinação. O voto foi seguido pelos pares, sendo sobressalente o seguinte trecho da ementa:

> Em relação à economia interna dos tribunais a lei é o seu regimento. **O regimento interno dos tribunais é lei material.** Na taxinomia das normas jurídicas **o regimento interno dos tribunais se equipara à lei.** A prevalência de uma ou de outro depende de matéria regulada, pois são **normas de igual categoria.** (Supremo Tribunal Federal, 2001) (grifo nosso)

Portanto, com base na doutrina do voto, na fundamentação do relator e na respectiva ementa, depreende-se que, embora os regimentos internos dos tribunais tenham origem na função atípica do Poder Judiciário, esses atos normativos possuem, em essência, força de lei em sentido material, ou seja, equiparam-se à lei.

Assim, possuindo a mesma hierarquia que uma Lei Federal, a ponderação hierárquica não é elemento suficiente para determinar qual norma detém prevalência no conflito em análise. Facultando ao operador do Direito, engendrar-se em outros critérios hermenêuticos, como o cronológico e da especialidade

3.2 DO CRITÉRIO CRONOLÓGICO

A sucessão de normas jurídicas no tempo é um dos temas centrais da Teoria Geral do Direito. A vigência, eficácia e revogação das leis são reguladas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece critérios para a aplicação das normas e para a resolução de conflitos normativos.

As normas jurídicas percorrem um ciclo natural: nascem, entram em vigor, produzem [ou não] seus efeitos e, por fim, morrem,

sendo substituídas por outras que assumem seu lugar no ordenamento jurídico (Farias e Rosenvald, 2023, p. 163). Esse postulado encontra respaldo no artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Trata-se de regra legal que consagra o princípio da continuidade das leis, ou seja, salvo as de vigência temporária, as normas jurídicas mantêm sua validade até que outra, em sentido contrário, lhes suprima a eficácia (Pereira, 2024, p. 105). Valendo lembrar que tal supressão só pode ocorrer por normas de igual ou superior hierarquia (Diniz, 2024, p. 97).

Este princípio estabelece que uma norma jurídica permanece vigente até que outra a revogue expressa ou tacitamente. Esse princípio garante a estabilidade normativa e evita lacunas no ordenamento jurídico. De acordo com Bitencourt (2022), "a revogação de uma norma não implica, necessariamente, a extinção da conduta por ela regulada, podendo haver continuidade normativa típica".

Para as normas que seguem o princípio da continuidade, a abolição da obrigatoriedade se faz com a revogação. Sendo que esta pode ser entendida como a retirada da validade "por meio de outra norma. A norma revogada não vale mais, não faz mais parte do sistema. Não fazendo mais parte, deixa de ser vigente. Revogar é, pois, fazer cessar interrompendo, definitivamente, o curso de sua vigência." (Ferraz Jr., 2025, p. 163).

No direito positivo, a revogação é abordada nos parágrafos do já citado artigo 2º da LINDB, sendo o mais relevante para o tópico em investigação o parágrafo primeiro. Vejamos:

> Art. 2o Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.
> § 1o A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. (Brasil, 1942)

O parágrafo supracitado elabora a distinção clássica entre revogação expressa e tácita. Haverá revogação expressa quando a vontade do legislador for evidente, não sendo necessária a articulação hermenêutica para aferir a perda da obrigatoriedade. Em outras palavras, essa revogação ocorre com a previsão positiva e específica das normas revogadas (Tartuce, 2024, p. 12). Por sua vez, será de natureza tácita quando não houver a revogação textual da(s) outra(s) norma(s), mas, ao regular o mesmo objeto, surge uma incompatibilidade.

É salutar lembrar, assim como faz Caio Mário, que nem toda norma posterior revoga a anterior, de modo que sua aferição exige uma análise crítica para compreender a "vontade de abolir ou conservá-las" (Pereira, 2024, p. 108).

Note-se que, diante da revogação expressa, não há maiores dificuldades. Ao revés, essa seria a conduta mais acertada para uma interpretação segura do Direito. Entretanto, a *praxe* legiferante não adota essa modalidade como regra, ainda que exista lei complementar que assim determine — como prevê a Lei Complementar nº 95. Na prática, a revogação tácita é a conduta usual (Venosa, 2022, p. 118).

A sucessão normativa no tempo exige atenção aos critérios legais e doutrinários que regulam a vigência e a revogação das leis. O critério cronológico, o princípio da continuidade e as formas de revogação são instrumentos fundamentais para garantir a segurança jurídica e a coerência do sistema normativo.

Ademais, o parágrafo primeiro também abarca a classificação da revogação quanto à sua extensão, distinguindo-se entre *ab-rogação* e *derrogação*. A ab-rogação corresponde à revogação total de uma norma, implicando o desaparecimento integral de seu conteúdo e de seus efeitos. Por sua vez, a derrogação caracteriza-se pela revogação parcial, isto é, quando apenas parte da norma é suprimida, permanecendo vigente o restante de seu texto normativo (Diniz, 2024, p. 98; Pereira, 2024, p. 105; Tartuce, 2024, p. 11).

Tendo em alta conta os elementos apresentados e compreendido o critério cronológico como aquele que confere prevalência à norma mais recente — visto que, "de dois atos de vontade da mesma pessoa,

vale o último no tempo" (Bobbio, 1995, p. 93) —, visualiza-se uma relevante questão para o debate em estudo, pois a norma regimental que veda a sustentação oral remonta à década de 1980, enquanto a legislação federal que ampliou as prerrogativas da advocacia — notadamente a Lei nº 14.365/2022 — é significativamente mais recente

Diante desse descompasso temporal, percebe-se um cenário propício à aplicação do critério cronológico para a resolução do conflito aparente entre normas.

Onde, para o caso, estão reunidos os aspectos centrais do critério cronológico, uma vez que se verifica que as normas: i) ostentam hierarquia equivalente; ii) tutelam o mesmo objeto; iii) não são normas de vigência temporária, razão pela qual incide o princípio da continuidade das leis; e iv) há um lapso temporal entre elas — a Lei nº 14.365, de 2022, e o texto original do RISTF, de 1980.

Diante do exposto, e à luz das classificações acerca das formas de revogação, constata-se que, ainda que ausente disposição expressa com a finalidade de revogar normas anteriores, a Lei nº 14.365/2022, ao introduzir a possibilidade de sustentação oral em recurso contra decisão monocrática de relator, operou a revogação tácita das disposições em sentido contrário. Em outras palavras, mesmo não tendo seguido o modelo ideal da revogação expressa, ao admitir a sustentação oral nesse tipo de recurso — em rompimento com regras anteriores —, a nova norma incompatibilizou-se com os institutos anteriores que vedavam tal prerrogativa, afastando, portanto, a vigência delas.

Isto posto, poder-se-ia sustentar que a norma prevista no Estatuto da Ordem deve prevalecer sobre a disposição do Regimento Interno do STF, uma vez que "*o critério lex posterior derogat legi priori* significa que de duas normas do mesmo nível ou escalão, a última prevalece sobre a anterior" (Diniz, 1998, p. 35). Essa conclusão, entretanto, admite ressalva no caso de incidência do critério da especialidade; hipótese que reside o núcleo da controvérsia ora examinada, e que passamos a analisar a seguir.

3.3 DO CRITÉRIO DA ESPECIALIDADE

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 96, inciso I, alínea "a", confere aos tribunais a competência para elaborar seus regimentos internos, desde que observadas as normas de processo e as garantias processuais das partes. Essa prerrogativa tem sido objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial, especialmente no que se refere à validade das normas regimentais como fonte subsidiária do direito processual.

O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) é tradicionalmente compreendido como uma norma de caráter administrativo e organizacional, voltada à regulamentação do funcionamento interno da Corte. No entanto, sua aplicação em matéria processual tem suscitado debates doutrinários e jurisprudenciais quanto à sua natureza jurídica e à sua compatibilidade com o ordenamento processual vigente.

Segundo José Frederico Marques, o regimento interno dos tribunais é considerado uma lei em sentido material, ainda que não o seja em sentido formal. Para o autor, "sempre que a norma jurídica, contida em lei formal, apresente regras vagas, imprecisas, estabelecendo apenas princípios gerais, omitindo detalhes necessários à efetiva observância, cumpre à lei material, contida em preceito regulamentar (como o regimento), desenvolvê-la com novas normas" (MARQUES, 2000, p. 87). Essa concepção permite que o RISTF seja recepcionado como norma processual complementar, desde que não contrarie os princípios e garantias estabelecidos pelas leis processuais.

Em sentido semelhante, Didier Jr. (2023, p. 87-88) observa que o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal foi recepcionado com força de lei processual, em razão do disposto no artigo 119, § 3º, alínea "c", da Constituição de 1969, que atribuía competência legislativa atípica ao regimento. Ressalta, contudo, que tal prerrogativa não foi mantida na Constituição vigente, de modo que o legislador federal pode, inclusive, editar normas que revoguem disposições processuais oriundas da Suprema Corte.

À vista dessas considerações, passa-se à análise do conflito entre normas, verificando-se, sob a ótica do princípio da especialidade, se a disciplina prevista no Regimento ainda mantém validade teórica ou se foi superada por incompatibilidade com os contornos do sistema processual.

Considera-se geral a lei que disciplina uma multiplicidade de relações jurídicas. Isto é, sua aplicação alcança todas ou grande parte das situações possíveis dentro de determinado campo normativo, sendo exemplo clássico dessa categoria o Código Civil de 2002 [semelhante modo o Código de Processo Civil de 2015] (Gusmão, 2018, p. 93).

Por sua vez, a norma especial distingue-se da geral por estabelecer critérios particulares que divergem da lei genérica (Venosa, 2025, p. 9). Que como bem informa Maria H. Diniz "uma norma é especial se possuir em sua definição todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados especializantes. [...] O tipo geral está contido no especial" (Diniz, 1998, p. 39).

A classificação das leis conforme esta tipologia é de indiscutível importância para a análise da especialidade, visto que é a partir dela que se pode compreender o consagrado brocardo "*lex specialis derogat generali*" (a norma especial prevalece sobre a geral) — afirmado no direito positivo no § 2º do artigo 2º da LINDB.

O critério da especialidade, como bem ensina Norberto Bobbio, busca solucionar conflitos normativos com base na isonomia, ao privilegiar a norma mais específica em detrimento da geral. Tal escolha reflete o reconhecimento, por parte do legislador, de categorias distintas que exigem tratamento diferenciado — precisamente contemplado na norma especial. A aplicação da norma geral quando já existe uma específica, além de ignorar esse reconhecimento, perpetua injustiças e arbitrariedades, violando o princípio da igualdade. Mais do que isso, a norma especial representa um aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, e sua negligência implica verdadeira paralisação desse processo de evolução normativa (Bobbio, 1995, p. 96).

Além de constituir um importante mecanismo para a evolução do ordenamento jurídico, esse critério ganha notoriedade quando confrontado com o cronológico. Conforme já analisado, o primado temporal propõe a prevalência das normas posteriores. Em contrapartida, a especialidade afirma o império da norma mais específica.

Nesse compasso, haverá um choque entre tais preceitos quando uma norma posterior genérica se opuser a uma norma preexistente especial, gerando um verdadeiro conflito entre os critérios. Nessa hipótese, deve-se atentar à regra geral que o soluciona: *Lex posterior generalis non derogat priori speciali* (uma lei posterior, geral, não revoga uma lei anterior, especial), isto é, prevalece a norma específica (Bobbio, 1995, p. 108).

Para o cabimento da sustentação oral em agravos internos, tal diretriz representa o cerne do debate, dado que o Supremo Tribunal Federal — notadamente no HC 233.147 —, vem se valendo deste metacritério, para inadmitir o instituto na hipótese narrada. Em outros termos, aduzem a especialidade do seu regimento em prejuízo da novel disposição Estatutária.

Assim, sendo um critério apto a viabilizar a aferição da prevalência entre as normas do estudo — posto que possuem a mesma hierarquia e o elemento temporal pode desempenhar função secundária —, a especialidade das regras em estudo deve ser examinada.

Enveredar pelo critério da especialidade significa identificar qual norma contém os elementos especializantes — conforme destacado na doutrina outrora colacionada.

Na seara da sustentação oral, a norma geral é, sem dúvida, o artigo 937 do Código de Processo Civil, uma vez que esse diploma regula de forma abrangente diversas temáticas processuais, sendo o contraditório verbal somente mais um dos tópicos regidos.

Frente ao Código de Processo Civil, tanto o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal quanto o Estatuto da Advocacia e da OAB apresentam natureza especial. Isso porque o Regimento disciplina especificamente o funcionamento da Corte, enquanto o Estatuto trata

dos direitos e prerrogativas próprios da advocacia. No entanto, quando colocados em contraste, é o Estatuto que revela maior especificidade no que concerne à sustentação oral. Vejamos por quê.

O Regimento Interno é a materialização do autogoverno do Poder Judiciário e independência dos tribunais, ambos consagrados no artigo 99 da Constituição Federal. Nessa regra é atribuída aos tribunais a competência normativa para a sua própria organização e funcionamento (*interna corporis*), que abarca questões de competências internas (turmas, câmaras, grupos, seções), atribuições jurisdicionais do presidente, vice e relator, eventuais recursos contra atos monocráticos deste (agravos regimentais), critérios para a prevenção de seus próprios juízes *etc*. Sempre nos limites estabelecidos no artigo 96, I, "a" da Constituição (Dinamarco, 2017, p. 150; Didier, 202, p. 87).

É redação dessa regra constitucional:

> Art. 96. Compete privativamente:
> I - aos tribunais:
> a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; (Brasil, 1988)

Assim, infere-se que, no âmbito das matérias *interna corporis*, os tribunais detêm competência privativa para legislar, não podendo o Legislativo intervir na temática. Entendimento que encontra respaldo na jurisprudência da Corte Constitucional, conforme se depreende da ementa da Extradição nº 1.234 de 2014:

> EMENTA Extradição instrutória. Governo da Itália. Segundo pedido de extensão formulado após o julgamento do pleito originário. Preliminar de incompetência de órgão fracionário da Corte para julgar pedido de extradição, frente ao comando do

> art. 83 da Lei nº 6.815/80. Não ocorrência. Alteração da competência por edição de emenda regimental que atendeu aos ditames do art. 102, inciso I, alínea g, em combinação com o art. 96, inciso I, alínea a, da Constituição Federal. [...] **2. A Emenda Regimental nº 45/2011 não representa ofensa ao art. 83 da Lei nº 6.815/80, uma vez que atendeu aos ditames constitucionais do art. 102, inciso I, alínea g - que fixou, sem qualquer distinção dos seus órgãos de julgamento, a competência do Supremo Tribunal Federal para a análise de extradição solicitada por Estado estrangeiro – em combinação com o art. 96, inciso I, alínea a - que atribui competência aos tribunais para elaborar seus regimentos e dispor sobre a competência e funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.** (Supremo Tribunal Federal, 2014) **(**grifo nosso**)**

No caso, o extraditando alegou, em sede preliminar, a incompetência das Turmas para o processamento da demanda, com fundamento no artigo 83 da Lei nº 6.815/80, que atribuía tal competência ao Plenário da Corte. A alegação, no entanto, não foi acolhida, uma vez que o artigo 9º, inciso I, alínea "h", do Regimento Interno do STF confere às Turmas a competência para apreciar a matéria. Conforme a norma constitucional transcrita acima, é assegurado aos tribunais o poder privativo de disciplinar matérias *interna corporis* por meio de seus regimentos, não restando razão à Lei e ao argumento do extraditando.

A mesma lógica foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus 74.190/SP, no qual se reconheceu que as leis anteriores à Carta Magna, que versavam sobre matéria regimental, não foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988.

> EMENTA: - "Habeas corpus". Órgão julgador de revisão criminal. Competência. - O artigo 101, § 3º, letra "c", **da Lei Complementar 35/79, que atribui**

> **às Seções Especializadas e não aos Grupos de Câmaras Criminais dos Tribunais a competência para processar e julgar as revisões criminais dos julgamentos de primeiro grau, da própria Seção ou das respectivas Turmas, não foi recebido pela atual Constituição, que, no artigo 96, I, "a",** preceitua que compete privativamente aos Tribunais elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o financiamento dos respectivos órgãos **jurisdicionais e administrativos. Portanto, em face da atual Carta Magna, os Tribunais têm amplo poder de dispor, em seus regimentos internos, sobre a competência de seus órgãos jurisdicionais, desde que respeitadas as regras de processo e os direitos processuais das partes.** - Inexistência, no caso, da alegada nulidade por incompetência do órgão que julgou a revisão criminal. "Habeas corpus" indeferido. (Supremo Tribunal Federal, 1997) (grifo nosso)

Conforme se extrai da norma constitucional e da jurisprudência correlata, compete aos tribunais a regulação das matérias regimentais, não podendo o legislador versar sobre elas.

Para tanto, o ordenamento pátrio não restringe aos regimentos internos apenas as questões estritamente funcionais e administrativas. Isto é, não raramente, tais regulamentos abarcam matérias processuais.

Embora o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal reserve à lei federal a disciplina do processo, os regimentos internos também exercem papel normativo relevante nesse campo. Isso ocorre porque o próprio legislador delegou, em diversas passagens do Código de Processo Civil, a regulamentação de temas tipicamente processuais aos tribunais. Ilustrações claras dessa delegação encontram-se nos artigos 930 (distribuição dos processos), 148, § 3º (impedimento e suspeição de membros do Ministério Público e auxiliares da Justiça),

937, IX (outras hipóteses de sustentação oral), entre tantos outros (Greco, 2015, p. 37-38).

Contudo, ainda que os regimentos internos integrem o rol das fontes do Direito Processual (Didier, 2023, p. 87; Cândido, 2017, p. 150-151), devem observar as normas de processo e as garantias processuais das partes, conforme dispõe expressamente o texto do artigo 96, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal.

Nessa toada, assim também entendeu o Supremo Tribunal Federal ao afirmar, na já citada ADI 1.105, que, tratando-se de matéria regimental, prevalece a norma do tribunal; sendo processual, aplica-se a lei. Vejamos:

> O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei. A prevalência de uma ou de outro depende de matéria regulada, pois são normas de igual categoria. **Em matéria processual prevalece a lei, no que tange ao funcionamento dos tribunais o regimento interno prepondera.** Constituição, art. 5º, LIV e LV, e 96, I, a. (Supremo Tribunal Federal, 2001) (grifo nosso)

Isto é, ainda que o regimento interno detenha competência para regulamentar aspectos do Direito Processual, sua autonomia encontra limites nos parâmetros definidos pela legislação processual, dada a especificidade normativa imposta pela própria Constituição.

Portanto, diante de eventual incompatibilidade entre a lei e o regimento interno, o foco do intérprete deve recair sobre a delimitação precisa do campo jurídico em disputa. Como bem consignado no voto do relator da ADI 1.105, onde afirma que "não se trata de saber se a lei prevalece sobre o regimento ou o regimento sobre a lei. Dependendo da matéria regulada, a prevalência será do regimento ou da lei". E complementa: "a dificuldade surge no momento de fixar as divisas entre o que compete ao legislador disciplinar e o que incumbe ao

tribunal dispor. O deslinde não se faz por uma linha reta, nítida e firme de alto a baixo; **há zonas cinzentas** e entrâncias e reentrâncias" (Supremo Tribunal Federal, 1994).

Assim, investigar e delimitar os contornos entre matéria processual e matéria regimental constitui o cerne da controvérsia, sendo a doutrina e a jurisprudência instrumentos de grande valia.

A matéria regimental refere-se à organização interna e ao funcionamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos, conforme já mencionado. Por sua vez, a matéria processual diz respeito aos atos decorrentes do exercício da jurisdição pelo Estado, bem como ao exercício do direito de ação e de defesa no âmbito do processo judicial (Dinamarco, 2017, p. 134). Esta se qualifica pelo objeto de tutela, e não por sua previsão neste ou naquele corpo de leis (Dinamarco, Badaró e Lopes, 2021, p. 140).

Tal ideal encontra respaldo no acórdão unânime da ADI 2.970, por meio do qual o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade formal de norma regimental que tratava de matéria processual. Na decisão, a Corte traçou o conceito de matéria processual e reforçou o propósito constitucional de restringir o alcance normativo dos regimentos internos — pontos evidenciados nos trechos destacados a seguir:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 16 DA LEI 8.185, DE 14.05.91. ARTS. 144, PAR. ÚNICO E 150, CAPUT, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. COMPETÊNCIA PENAL ORIGINÁRIA. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. ATO DE JULGAMENTO REALIZADO EM SESSÃO SECRETA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS PROCESSUAIS. ARTS. 5º, LX E 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O impugnado art. 16 da Lei 8.185/91 encontra-se tacitamente revogado desde a edição da Lei 8.658, de 26.05.93, que estendeu a aplicação das regras previstas nos arts. 1º a 12 da

> Lei 8.038/90 - dirigidas, originariamente, ao STF e ao STJ - às ações penais de competência originária dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais Regionais Federais**. 2. Com o advento da Constituição Federal de 1988, delimitou-se, de forma mais criteriosa, o campo de regulamentação das leis e o dos regimentos internos dos tribunais, cabendo a estes últimos o respeito à reserva de lei federal para a edição de regras de natureza processual (CF, art. 22, I),** bem como às garantias processuais das partes, "dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos" (CF, art. 96, I, a). **3. São normas de direito processual as relativas às garantias do contraditório, do devido processo legal, dos poderes, direitos e ônus que constituem a relação processual, como também as normas que regulem os atos destinados a realizar a *causa finalis* da jurisdição.** (...) 5. Ação direta parcialmente conhecida para declarar a **inconstitucionalidade formal** dos arts. 144, par. único e 150, caput do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. (Supremo Tribunal Federal, 2006) (grifo nosso)

Conforme se extrai da ementa, temas relacionados ao contraditório, ao devido processo legal e aos direitos inerentes à relação processual são, inequivocamente, matérias de natureza processual.

Ora, não é a sustentação oral, justamente, a concretização desses preceitos?

Isto é, a sustentação oral é instrumento que viabiliza a resposta às alegações da parte contrária e constitui etapa essencial do devido processo legal e do contraditório. Além disso, qualifica-se como direito inerente à relação processual, conforme estabelecido no próprio caput do artigo 7º do Estatuto da OAB. Presentes esses elementos no

instituto da sustentação oral, há de se convir, que a norma que regula o cabimente da sustentação oral encontra-se no campo processual.

Assim, conjugando as duas premissas — quais sejam: i) a especialidade entre norma regimental e processual define-se pelo objeto/campo de regulação (ADI 1.105); e ii) o rol dos temas processuais (ADI 2.970) —, verifica-se que o conflito entre normas aqui protagonizado situa-se no campo processual e, portanto, a Lei Federal deve prevalecer sobre as disposições regimentais.

Ademais, a especialidade da regra estatutária pode ser aferida por outras abordagens que não apenas pela acima demonstrada.

Em outra perspectiva, além do campo de regulação, a especialidade da norma é reforçada sob dois outros prismas: o instrumento legal e o conteúdo das disposições normativas.

Tal como já apresentado, os regimentos internos têm como finalidade principal a regulação das matérias *interna corporis*, exercendo função subsidiária na disciplina de aspectos processuais. Ou seja, sua vocação normativa se atém prioritariamente ao funcionamento e à organização dos tribunais.

Situação distinta ocorre com o Estatuto da Advocacia, cujo escopo abrange a regulamentação dos direitos, deveres, prerrogativas e condutas éticas dessa categoria profissional liberal — o que, por sua própria natureza, envolve diretamente aspectos processuais. Assim, ao disciplinar os direitos processuais dos advogados, o Estatuto cumpre sua função precípua, qual seja regulamentar especificamente as questões profissionais.

A especialidade também se faz mensurável pelo rito gerador dos instrumentos, já que a norma oriunda do processo legislativo ordinário — caracterizado por amplos debates, tramitação por diversas comissões, aprovação nas duas Casas Legislativas e eventual veto presidencial — representa meio mais adequado para o exaurimento da matéria, especialmente quando comparado ao rito regimental, que se dão, a groso modo, mediante aprovação pela maioria absoluta do Tribunal.

Ainda na toada da investigação da especialidade, podemos analisar a previsão contida nos artigos em estudo.

Bom, como já mencionado, o Código de Processo Civil enumera as hipóteses de cabimento da sustentação oral, não incluindo entre elas o agravo interno interposto contra decisão monocrática do relator, consequência do veto ao inciso VII do artigo 937. Nessa mesma linha, o artigo 131, § 2º, do Regimento Interno do STF também veda expressamente essa possibilidade. Ou seja, essa regra regimental apenas reproduz o ideal já esculpido na norma geral do CPC, sem lhe acrescentar qualquer inovação.

A atuação do Estatuto da OAB, por sua vez, diverge, pois, além de respeitar as situações expressamente previstas na norma geral, amplia o horizonte de cabimento — liberdade esculpida no inciso IX do 937 do CPC —, não se restringindo à mera repetição da previsão e da lógica estabelecida pela norma geral do *codex*.

Assim, parece seguro afirmar que o regimento interno não prevalece nem ostenta especialidade em matéria processual, devendo triunfar a norma legal. Isso porque: i) a sustentação oral é matéria eminentemente processual; e ii) o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, por tratar-se de lei federal, detém primazia e especialidade para regulamentar a temática, em detrimento das disposições regimentais dos tribunais.

Ainda que tal argumento não fosse suficiente para resolver o conflito em questão, o reconhecimento da especialidade do Estatuto se impõe, visto que ele: i) regula de forma específica os direitos processuais da categoria; ii) é melhor tratado quando apreciado pelo rito legislativo ordinário; e iii) vai além do ideal proposto na norma geral, sendo esses elementos suficientes para qualificá-lo, também, como a norma mais específica.

Para o arremate do assunto, enriquecedora se faz a fala do ilustre Cassio Scarpinella, ao alertar que **na sustentação oral** "o regimento interno não poderá, em nenhuma hipótese, sobrepor-se ao comando legal; **não, ao menos para restringi-lo**, mas **tão somente para ampliá-lo**, nos precisos termos, aliás, do que permite o inciso IX do art. 937."

(Bueno, 2024, p. 765) (grifo nosso). Posicionamento doutrinário que reitera o que fora apresentado.

Assim, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), embora não seja lei em sentido formal, é considerado pela doutrina como lei em sentido material, conforme ensina José Frederico Marques: "O regimento é lei em sentido material, embora não o seja em sentido formal. Na hierarquia das fontes normativas do Direito, ele se situa abaixo da lei, porquanto deve dar-lhe execução" (MARQUES, 2000, p. 87).

Essa concepção é reforçada por J. Cretella Júnior, que reconhece a legitimidade dos regimentos internos como instrumentos normativos, desde que respeitem os limites constitucionais e legais:"Além da rígida observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, o regimento interno deverá dispor sobre a competência e sobre o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos" (CRETELLA JÚNIOR, apud JUS BRASIL, 2025).

Autores como De Plácido e Silva ainda advertem que "qualquer dispositivo inserto na lei de organização judiciária, ou nos regimentos internos dos Tribunais, que contrariar o Código de Processo é como se não existisse" (SILVA, 2002, p. 112). Essa posição reforça a ideia de que o regimento interno não pode inovar em matéria processual, sob pena de usurpar competência legislativa atribuída exclusivamente ao Congresso Nacional pelo art. 22, I, da Constituição Federal.

Os regimentos internos podem ocupar espaços normativos legítimos, desde que não inovem no ordenamento jurídico, mas apenas detalhem ou operacionalizem normas legais já existentes.

Portanto, a recepção do RISTF como norma processual deve ser feita com cautela, respeitando os limites constitucionais e legais, e observando a hierarquia normativa que coloca o regimento abaixo das leis processuais formais na seara processual.

4. SUSTENTAÇÃO ORAL E A PERSPECTIVA GERENCIAL DA JUSTIÇA

A sustentação oral não é apenas uma tradição jurídica, mas uma ferramenta essencial para assegurar o acesso à justiça. Rodrigues e Nocetti (2024) afirmam que "a sustentação oral representa a oportunidade do advogado de apresentar seus argumentos verbalmente diante de um tribunal, contribuindo para a persuasão e influência nas decisões judiciais".

Essa prática permite que o advogado interaja diretamente com os julgadores, esclareça pontos controvertidos e reforce aspectos relevantes do caso, promovendo maior equidade no processo decisório.

Não apenas os critérios hierárquico, cronológico e de especialidade que permitem esclarecer os conflitos entre normas. Muitas vezes, valemo-nos da hermenêutica e de seus métodos para analisar as proposições normativas. A hermenêutica é, em última análise, interpretação, e diversas são as abordagens, métodos e formas interpretativas possíveis.

Existem métodos que analisam as normas à luz de critérios políticos, sociais e econômicos, como ocorre nas interpretações histórica e sociológica. Há, também, aqueles que priorizam a compreensão da norma com base em sua estrutura e nos demais elementos jurídicos, como é o caso das interpretações gramatical, lógica e sistemática.

Todas essas formas de interpretação possuem sua relevância, mas a coerência típica da investigação sistemática é de indelével importância. A percepção das normas como um conjunto integrado constitui o preceito inicial desse critério (Ferraz, 2025, p. 246), pois, ainda que artigos, parágrafos, incisos e demais dispositivos estejam dispersos em capítulos, títulos, leis ou até mesmo em códigos distintos, todos devem coexistir como partes de um todo harmônico, visando à articulação lógica e à uniformidade do ordenamento jurídico (Reale, 2004, p. 279).

Com base no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, no recente precedente da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal

e na Resolução n° 591/2024 do Conselho Nacional de Justiça, propõe-se uma interpretação sistemática voltada à análise da compatibilidade entre as normas envolvidas e o ordenamento jurídico como um todo.

4.1 REGIMENTO INTERNO DO SUPERIOR TRIBUNAL DO JUSTIÇA

A antiga redação do art. 159 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça estabelecia a impossibilidade absoluta de sustentação oral no julgamento de agravos, embargos de declaração, arguições de suspeição e medidas cautelares.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o referido artigo foi reformulado por meio da Emenda Regimental n.º 22, de 2016, passando a admitir a sustentação oral nos agravos, desde que haja previsão legal específica para tanto. Vejamos o dispositivo:

> Art. 159. Não haverá sustentação oral no julgamento de:
> IV - agravo, **salvo expressa disposição legal em contrário**; (Superior Tribunal de Justiça, 2024) (grifo noss**o)**

A previsão regimental cumulada com a possibilidade introduzida pela Lei nº 14.365, de 2 de junho de 2022, exigiu da Corte meio para adequar-se à novel legislação.

Inicialmente, publicou a Resolução STJ/GP nº 19, de 7 de junho de 2022. Nessa oportunidade, a Presidência do Tribunal instituiu três artigos voltados ao cumprimento e à adequação à nova hipótese de sustentação oral.

Posteriormente, de forma mais contundente, foi editada a Emenda Regimental nº 41, de 21 de setembro de 2022. Nela, promoveram-se alterações em diversos artigos, dentre eles o art. 160 do Regimento Interno, passando-se a prever expressamente a possibilidade de sustentação oral no agravo interno, pelo prazo de até

quinze minutos, e no agravo regimental em matéria penal (art. 258), pelo prazo de até cinco minutos.

Importa destacar que tanto a resolução quanto a emenda mencionam expressamente a referida lei como fundamento e justificativa para as mudanças promovidas, o que evidencia a harmonia entre os Poderes da República — a produção legislativa pelo Congresso, a sanção pelo Executivo e a consequente adequação do Poder Judiciário.

Para tanto, a previsão de sustentação oral em agravos internos não se aplica de forma irrestrita, uma vez que o entendimento que vem se consolidando na Corte é pautado na estrita legalidade das previsões legal e regimental. Vejamos:

> **SUSTENTAÇÃO ORAL** NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **REQUERIMENTO INDEFERIDO**. DECISÃO AGRAVADA. MERO EXAME DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL. AUSÊNCIA DE JUÍZO MERITÓRIO. 1. Conforme reiteradamente asseverado pela Corte Especial ao analisar as disposições do RISTJ, principalmente do art. 22, § 2º, I, a, em recursos extraordinários, a atribuição da Vice-Presidência está restrita ao exame de admissibilidade, ausente qualquer juízo sobre o mérito da insurgência. 2. Os pronunciamentos da Vice-Presidência que versam sobre a admissibilidade de recursos extraordinários **não consubstanciam decisões monocráticas de relator que julgam o mérito ou não conhecem de recurso extraordinário, razão pela qual não incide à hipótese a previsão do art. 7º, § 2º-B, IV, da Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da OAB), permissiva de sustentação oral em agravo regimental ou agravo interno.** 3. Pedido de sustentação oral em agravo regimental no recurso extraordinário indeferido. (Superior Tribunal de Justiça, 2023) (grifo nosso)

Conforme fundamentado no voto do relator, a interpretação conjunta da norma regimental com a norma estatutária não contempla o agravo interno em recurso extraordinário como hipótese de cabimento da sustentação oral. Ademais, afirmou-se que os pronunciamentos da Vice-Presidência, ao apreciarem a admissibilidade dos recursos extraordinários, não configuram decisões que adentrem no mérito ou no conhecimento do recurso, razão pela qual se afasta a incidência do art. 7º, § 2º-B, inciso IV, do Estatuto da OAB.

Assim, o posicionamento da Corte é no sentido de que nem todo agravo interno estará sujeito à possibilidade de sustentação oral.

Em mesmo sentido observa Daniel Assumpção Neves, que, com base em outro precedente, afirma que "o Superior Tribunal de Justiça já foi rápido em demonstrar que interpretará literalmente as hipóteses de cabimento previstas pela norma legal, ao inadmitir a sustentação em agravo interno interposto contra decisão do Presidente do Tribunal que defere ou indefere a contracautela em suspensão de liminar de sentença ou suspensão de segurança" (Neves, 2024, p. 1002).

Note-se que ao invés de ignorar a vontade da lei, e, ainda, a fim de garantir a celeridade do exercício jurisdicional, o Superior Tribunal de Justiça recorreu à hermenêutica restritiva para delimitar a zona de aplicação das normas. Atuou, assim, de modo a assegurar o direito instituído, e, viabilizar o andamento dos processos no Tribunal — decisão que demonstra perspicaz acerto jurídico e gerencial.

4.2 POSICIONAMENTO DA 2ª TURMA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal adotou recentemente nova orientação quanto à admissibilidade de sustentações orais em agravos regimentais interpostos em ações originárias. O posicionamento foi firmado na sessão de 11 de junho de 2024, durante o julgamento da Reclamação nº 56.694, que trata

de improbidade administrativa, sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes e a presidência do ministro Dias Toffoli.

Na ocasião, o colegiado decidiu permitir a sustentação oral nesses recursos, desde que os processos sejam apresentados diretamente à Corte e submetidos à apreciação em sessões presenciais da Turma. A medida rompe, em parte, com a literalidade do art. 131, § 2º, do Regimento Interno do STF, que expressamente veda sustentação oral em agravos e embargos de declaração.

Vale dizer que a justificativa para essa flexibilização decorreu da constatação de que são poucos os processos que preenchem os critérios formais para o julgamento presencial da Turma.

Ao admitir, ainda que de forma excepcional e restrita, a possibilidade de sustentação oral em agravos, o Supremo Tribunal Federal reafirma a importância da defesa técnica no processo jurisdicional. Ademais, tal posicionamento aproxima-se do ideal consagrado pelo Estatuto da Advocacia, que assegura ao advogado o direito de se manifestar oralmente nessa hipótese legal — conforme amplamente demonstrado ao longo deste trabalho.

Por fim, é importante observar que a negativa de sustentação oral, quando verificada, não decorre apenas da aplicação de normas regimentais, mas, muitas vezes, reflete uma diretriz de cunho eminentemente gerencial adotada pela própria Corte.

Embora o art. 131, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal disponha expressamente sobre a impossibilidade de sustentação oral em sede de agravo, sua aplicação tem sido flexibilizada no âmbito dos processos originários julgados em sessões presenciais do Plenário. Tal conduta revela uma diretriz mais administrativa do que propriamente jurídica, uma vez que, sob a literalidade do regimento, ambas as hipóteses deveriam ser indeferidas, reforçando a lógica gerencial que parece pautar a dinâmica dos julgamentos.

4.3 RESOLUÇÃO 591/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

A perspectiva gerencial anteriormente mencionada também se evidencia na atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente ao regulamentar as sessões de julgamento assíncronas.

Fundamentada nos princípios da celeridade e da eficiência, verdadeiros pilares do Direito Processual, e alinhada ao processo contínuo de modernização do Poder Judiciário, a Resolução nº 591/2024, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foi editada com o objetivo de regulamentar e uniformizar a realização das sessões de julgamento eletrônico.

A crescente adoção de julgamentos virtuais tem gerado preocupações quanto à efetividade da sustentação oral. A Resolução do CNJ de outubro de 2024, que consolidou o julgamento eletrônico como regra geral, representa um marco nesse processo de transformação. Como alerta Osna (2024), "a funcionalização não ocorreu e o golpe letal pode ter sido desferido".

Conforme disposto em seu artigo 1º, a Resolução "estabelece requisitos mínimos para a realização de sessões de julgamento eletrônico no Poder Judiciário" (Conselho Nacional de Justiça, 2024). Considerando que o julgamento eletrônico se consolidou como uma realidade imposta tanto pela crescente judicialização quanto pelas exigências da sociedade contemporânea por celeridade e eficiência, a norma representa mais um marco no processo de digitalização e eficiência da Justiça brasileira — movimento iniciado com a Lei nº 11.419/2006 e posteriormente fortalecido pelo Código de Processo Civil de 2015.

Definida como o julgamento realizado em ambiente virtual de forma assíncrona (parágrafo único do art. 1º) — isto é, não simultânea —, a sessão de julgamento eletrônico constitui o núcleo central da Resolução nº 591/2024.

O referido regramento abrange diversos aspectos relacionados à dinâmica do julgamento eletrônico, entre os quais se destacam:

a publicidade das sessões (art. 3º); o procedimento aplicável (art. 5º); as votações e os pedidos de vista (arts. 6º e 7º); as hipóteses de não cabimento da modalidade (arts. 8º e 15); o envio e o prazo para apresentação dos arquivos de sustentação oral (art. 9º); a ordem dos julgamentos e a possibilidade de realização de sessões extraordinárias (arts. 4º e 10); o julgamento monocrático de tutelas provisórias (art. 12); além das restrições e da aplicabilidade da norma durante períodos eleitorais (art. 14).

Embora grande parte da normatização se concentre nos dispositivos anteriormente mencionados, a principal controvérsia suscitada pela norma recai sobre os artigos 2º e 8º, inciso II. Vejamos:

> Art. 2º Todos os processos jurisdicionais e administrativos em trâmite em órgãos colegiados **poderão, a critério do relator, ser submetidos a julgamento eletrônico.**
> Parágrafo único. O Regimento Interno do Tribunal ou Conselho **poderá excepcionar a admissibilidade de julgamento eletrônico para determinados recursos, incidentes ou classes processuais.**
> Art. 8º Não serão julgados em ambiente virtual os processos **com pedido de destaque feito**:
> I **– por qualquer membro do órgão colegiado;**
> II – **por qualquer das partes** ou pelo representante do Ministério Público, desde que requerido até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da sessão **e deferido pelo relator**. (Conselho Nacional de Justiça, 2024) (grifo nosso)

Conforme se depreende dos dispositivos colacionados, a Resolução nº 591/2024 estabelece, como regra geral, a realização dos julgamentos por meio eletrônico. Para que o julgamento ocorra em modalidade diversa, é indispensável a anuência dos magistrados (seja do Relator ou dos demais membros do colegiado) ou a existência de previsão expressa no Regimento Interno do respectivo Tribunal.

Nesse sentido, ainda que o procurador da parte requeira o destaque do feito, não há garantia de que o julgamento será convertido para a forma síncrona, ou seja, realizada em tempo real — circunstância que pode representar uma limitação concreta às prerrogativas da advocacia, notadamente no que se refere à possibilidade de sustentação oral, especialmente à luz do disposto no § 4º do artigo 937 do Código de Processo Civil.

> § 4º **É permitido ao advogado** com domicílio profissional em cidade diversa daquela onde está sediado o tribunal **realizar sustentação oral por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico** de transmissão de sons e **imagens em tempo real, desde que o requeira** até o dia anterior ao da sessão. (Brasil, 2015a)

Sob essa perspectiva, insurgiu-se a Ordem dos Advogados do Brasil, cujas alegações foram analisadas no Acompanhamento de Cumprimento de Decisão (Cumprdec) nº 0007972-11.2024.2.00.0000, sob a relatoria do Eminente Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal.

Conforme argumentado pelo referido órgão de classe, "a sustentação oral síncrona é prerrogativa da advocacia e não pode ser substituída pela remessa de arquivos com sustentações gravadas". A entidade reforça a legitimidade desse direito ao destacar que "ao menos 16 Tribunais de Justiça possuem previsão do destaque automático como direito do advogado". Ao final da exposição dessas e de outras razões, a OAB requereu a "adequação da redação do art. 2º, caput, e do art. 8º, II, da Resolução, para que, nos processos com matéria de mérito e possibilidade de sustentação oral, os pedidos de destaque feitos pelos advogados sejam automaticamente acolhidos" (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Em síntese, segundo a OAB, estabelecer as sessões de julgamento eletrônico como regra geral configura uma medida que afronta as

prerrogativas da advocacia. Além disso, condicionar a realização da sustentação oral síncrona ao critério e juízo de valor do relator é visto como um fator que enfraquece ainda mais essa garantia profissional. Para corrigir tal distorção, a entidade propõe que o simples pedido de destaque pela parte seja suficiente para impedir a realização do julgamento em ambiente virtual assíncrono.

Prestigiando as alegações apresentadas pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o relator afirmou que a Resolução nº 591/2024 "buscou a padronização mínima para os julgamentos realizados em ambiente eletrônico". Mais do que isso, a norma representaria um piso de garantias aos advogados, facultado aos tribunais, no exercício de sua autonomia regimental, ampliar tais salvaguardas, inclusive restringindo as hipóteses de sessões assíncronas (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Ao longo do voto, reiterou-se a importância das sessões assíncronas, com ênfase em sua relevância no contexto nacional. Destacou-se que, atualmente, o Brasil possui mais de oitenta milhões de processos pendentes de julgamento. Revelando uma impossibilidade de retroceder na forma de julgamento, isto é, a inviabilidade de eliminar o julgamento assíncrono.

No caso específico do Supremo Tribunal Federal, ressaltou-se que a Corte alcançou, em 2024, o menor número de processos pendentes dos últimos trinta anos — resultado atribuído, em grande medida, à adoção dessa modalidade de julgamento.

Pontuou-se, ainda, que "por mais frequentes que sejam as sessões e extensas as pautas de julgamento, é materialmente impossível dar conta da demanda existente apenas com sessões síncronas, que acabam se tornando um gargalo" (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

A fundamentação do voto, portanto, ao exaltar os ganhos operacionais da modalidade assíncrona, revela simultaneamente o descompasso entre a capacidade estrutural do Judiciário e a crescente demanda processual — o que impõe, como consequência, a restrição das sessões presenciais e, por extensão, das sustentações orais nelas previstas.

A sustentação oral permanece como um instrumento essencial da advocacia e da democracia processual. Sua preservação exige não apenas respeito às garantias constitucionais, mas também adaptação às novas tecnologias, sem comprometer os direitos fundamentais dos litigantes.

Nesse cenário, a Resolução nº 591/2024 aponta para uma solução orientada pela lógica do possível — em detrimento do ideal e do juridicamente exigível. Tal constatação evidencia, mais uma vez, a adoção de uma racionalidade gerencial pelo sistema de Justiça brasileiro, voltada à contenção do exercício pleno da sustentação oral, em detrimento de uma avaliação estritamente jurídica.

5. CONCLUSÃO

Conforme informado preambularmente, este trabalho acadêmico teve por objetivo analisar o conflito normativo entre o artigo 7º, § 2º-B, do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB) e o artigo 131, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), no que se refere à possibilidade jurídica de realização de sustentação oral em sede de agravo interno, com o propósito de demonstrar qual dessas normas deve prevalecer no ordenamento jurídico.

A investigação desenvolveu-se a partir de quatro eixos principais, a saber: i) a definição da sustentação oral e os elementos que a circundam; ii) a compreensão dos conflitos normativos e suas implicações para o caso concreto; iii) a análise da aplicação dos critérios hermenêuticos clássicos — hierarquia, cronologia e especialidade — ao conflito em questão; e iv) a investigação, por meio da interpretação sistemática, da existência de outro elemento, não jurídico, capaz de justificar a perpetração da colisão normativa.

No que se refere propriamente à sustentação oral, reconheceu-se sua fundamentação principiológica, sobretudo nos princípios do contraditório e da ampla defesa. Percebeu-se sua relevância no

contexto forense sob duas perspectivas complementares: por um lado, como instrumento de influência e convencimento dos magistrados; por outro, no aspecto estrutural, como mecanismo que, em certa medida, supre a função do revisor nos julgamentos colegiados.

Demonstrou-se que o momento processual adequado para a sustentação oral ocorre após a leitura do relatório e antes da votação, devendo ser realizada no prazo improrrogável de 15 minutos, com possibilidade de ampliação em casos de litisconsórcio. A ordem e a legitimidade para o uso da palavra estão previstas no Código de Processo Civil de 2015, havendo doutrina que defenda tratar-se de um rol meramente exemplificativo.

Evidenciou-se, ainda, a existência de hipóteses de cabimento previstas no art. 937 do Código de Processo Civil e no art. 7º, § 2º-B, do Estatuto da Advocacia e da OAB — este último, contudo, encontra resistência na norma restritiva prevista no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Tal circunstância revelou a existência de um conflito normativo.

Visualizado o conflito, foram apresentadas as questões clássicas relacionadas às antinomias, bem como os três elementos essenciais para sua configuração: i) legitimidade e escopo subjetivo das normas em conflito; ii) identidade de objeto com previsões contraditórias; e iii) existência de uma condição insustentável.

Este último elemento, possibilitou o avanço da pesquisa para reconhecer se o caso retrata uma antinomia aparente ou real. A aferição dessa distinção foi realizada com base na aplicação dos critérios tradicionais da hermenêutica jurídica: hierarquia, cronologia e especialidade.

A aplicação do critério hierárquico revelou a equivalência entre as normas em análise, ou seja, tanto o Estatuto da Advocacia quanto o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal situam-se no mesmo nível de hierarquia normativa. Diante disso, não sendo esse critério suficiente para solucionar o conflito, procedeu-se à análise dos critérios da cronologia e da especialidade.

Pelo critério da cronologia, verificou-se que a norma regimental constitui disposição anterior e, portanto, superada pela inovação legislativa trazida pela Lei nº 14.365/2022. Com isso, o art. 131, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal revelou-se obsoleto.

Conclusão semelhante foi alcançada a partir da análise do critério da especialidade. Por três fundamentos distintos, verificou-se a prevalência da norma estatutária em relação à regimental, foram eles: i) a especialidade decorre do objeto de tutela — tratando-se de matéria processual, como o cabimento da sustentação oral, prevalece a norma legal sobre a regimental; ii) o Estatuto da Advocacia constitui o instrumento mais adequado para regular as prerrogativas da categoria, seja por sua finalidade específica, seja pela completude de seu procedimento; e iii) a norma estatutária possui conteúdo próprio e distinto, não se limitando a reproduzir ou repetir o ideal esculpido na norma geral do Código de Processo Civil de 2015, o que reforça seu caráter de especificidade.

Por fim, recorreu-se à interpretação sistemática com o objetivo de verificar como a norma estatutária vem sendo aplicada ao longo do Poder Judiciário.

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), constatou-se o reconhecimento do direito à sustentação oral previsto no Estatuto da Advocacia, embora com aplicação restritiva — resultado de um esforço deliberado para equilibrar a efetivação da garantia processual com a operacionalidade da tribuna.

Em contraste, na 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, observou-se clara flexibilização quanto à vedação prevista no art. 131, § 2º, do Regimento Interno da Corte. Admitindo-se, em determinados casos, a sustentação oral em agravo interno, especialmente quando verificada a baixa incidência de processos que atendam aos critérios exigidos. Postura que revela uma opção institucional de caráter nitidamente gerencial, orientada menos por fundamentos jurídicos e mais por razões de organização interna e racionalização de procedimentos.

A presença de uma perspectiva gerencial também pôde ser identificada na Resolução nº 591/2024 do Conselho Nacional de Justiça. Tal norma evidencia uma assimetria significativa entre o volume de processos em trâmite no Brasil e a capacidade estrutural de resposta do Poder Judiciário, o que, de forma indireta, acaba por justificar limitações ao exercício do direito à sustentação oral — especialmente no que se refere à sua realização em sessões síncronas.

Diante do exposto, conclui-se que o critério hierárquico não invalida a previsão contida no Estatuto da OAB. Além disso, as interpretações baseadas nos critérios da cronologia e da especialidade corroboram para a possibilidade do contraditório por meio de sustentação oral em sede de agravo interno, estabelecendo, em última análise, a prevalência do artigo 7º, § 2º-B, do Estatuto da Advocacia sobre o artigo 131, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal — solução que evidencia tratar-se de uma antinomia apenas aparente. Ademais, evidencia-se que um dos fatores determinantes para a persistência do conflito normativo é a adoção de uma lógica gerencial pelos tribunais.

Nesse cenário, a negativa à sustentação oral revela-se menos como uma controvérsia de natureza jurídica e mais como uma escolha administrativa, voltada à racionalização do funcionamento das cortes. Remontando a uma diretriz que já se manifestava antes mesmo da promulgação da novel disposição estatutária, isto é, pré-existentes nas "razões de veto" ao inciso VII do artigo 937 do Código de Processo Civil de 2015.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo**. 13ª Ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626861/. Acesso em: 03 mai. 2025.

BOBBIO, Noberto**. Teoria do Ordenamento Jurídico.** Tradução Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 6º Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657/1942**: Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.906/1994:** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB**).** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em 4 de novembro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**: Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Brasília, 2015a. Acesso em: 4 nov. 2024

BRASIL. **Mensagem nº 56, de 16 de março de 2015.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/msg/vep-56.htm. Brasília, 2015b. Acesso em 15 jul. 2025.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Princípio da continuidade normativo-típica e suas limitações.** Consultor Jurídico, 10 mar. 2022. Disponível

em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-10/cezar-bitencourt-irretroatividade-lei-penal-grave/>. Acesso em: 10 set. 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil** - Vol. 2. 14ª Ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626298/. Acesso em: 25 abr. 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 10ª Ed, atualizada, revisada e ampliada. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0007972-11.2024.2.00.0000** (Presidência). Cumprdec. Resolução nº 591/2024. Regras mínimas para julgamentos Eletrônicos. Extensão de prazo para cumprimento. Esclarecimento sobre as regras para destaques (...). Requerente: Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Publicação: 29 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução Nº 591, de 23 de setembro de 2024**: Dispõe sobre os requisitos mínimos para o julgamento de processos em ambiente eletrônico no Poder Judiciário e disciplina o seu procedimento. Brasília, 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5924. Acesso em: 16 jun. 2025.

DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. 25ª Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

DIDIER Jr, Fredie e CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil**: Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 19ª Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituição de Direito Processual Civil** — Vol. I. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivanhy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 33ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito.** 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. 3ª Ed, revista. São Paulo: Saraiva, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Teoria Geral do Direito Civil Vol.1. 41ª Ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621439/. Acesso em: 08 mai. 2025.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: Técnica, Decisão, Dominação. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777495/. Acesso em: 08 mai. 2025.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Teoria da Norma Jurídica**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597008418/. Acesso em: 07 abr. 2025.

FERREIRA, Adriano de Assis. **Conflito de Leis no Direito Brasileiro: Antinomias e Soluções.** Direito Legal, 18 mar. 2023. Disponível em: <https://direito.legal/conflito-de-leis-no-direito-brasileiro-antinomias-e-solucoes/>. Acesso em: 10 set. 2025.

GARBE, Alan. **Dominando a arte da sustentação oral: estratégias e normas para advogados em tribunais superiores.** Jusbrasil, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/dominando-a-arte-da-sustentacao-oral-estrategias-e-normas-para-advogados-em-tribunais-superiores/2376570519>. Acesso em: 10 set. 2025.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**: Introdução ao Direito Processual Civil. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao Estudo do Direito** - 49ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530979768/. Acesso em: 19 mai. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**: Coleção Esquematizado. 26ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. 5ª Ed. São Paulo: Martins Fontes — Selo Martins, 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 8ª Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**: Tutela dos direitos mediante procedimento comum. Ed. 8ª. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Civil.** 13. ed. São Paulo: Editora RT, 2000.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 38º Ed, Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2022.

MORAES, G. P. de. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. 14ª. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775958/. Acesso em: 05 mai. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**: Volume único. 16ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional.** 19ª Ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

OLIVEIRA, Paulo Mende de. O poder normativo dos tribunais: Regimentos internos como fonte de normas processuais. **Civil Procedure Review**, v. 11, n 2, p. 11-67, mai./ago., 2020. Disponível em: https://www.civilprocedurereview.com/revista/issue/view/32. Acesso em: 19 jun. 2025.

OSNA, Gustavo. **Memórias (quase) póstumas da sustentação oral no processo civil.** Consultor Jurídico, 2 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-02/memorias-quase-postumas-da-sustentacao-oral-no-processo-civil-brasileiro/>. Acesso em: 10 set. 2025

PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civi**l: Introdução ao Direito Civil: Teoria Geral de Direito Civil. v.1. Ed. 35ª. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649105/. Acesso em: 4 nov. 2024.

REALE, Miguel. **Lições de preliminares de Direito.** 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Renan Correia; NOCETTI, Rita de Cássia Pessoa. **A manutenção da sustentação oral na advocacia como garantia de acesso à justiça**. Revista ESA-OAB Rondônia, 2024. Disponível em: <https://revistaesa.oab-ro.org.br/gerenciador/data/uploads/2024/06/Renan-Correia-Rodrigues_Rita-de-Cassia-Pessoa-Nocetti.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª Ed, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Mandado de Segurança nº 14.041/DF** (1ª Seção). Constitucional. Administrativo (...). Ainda que possa haver opiniões diferentes entre os seus diferentes órgãos, o Ministério Público é uma instituição única (...). Impetrante: Ministério Público Federal. Impetrado: Ministro de Estado de Justiça. Relator: Min. Teori Albino Zavaski Publicação: 27 out. 2009.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Pedido de Sustentação Oral no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 2.026.533/SP** (Corte Especial). (...) Conforme reiteradamente asseverado pela Corte Especial ao analisar as disposições do RISTJ, principalmente do art. 22, § 2º, I, a, (...). Requerente: Marcio Tadeu Bonatti. Requerido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Og Fernandes. Publicação: 02 mai. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**. Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2024. Disponível em: www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Regimento/issue/view/1/showToc. Acesso em: 15 jun. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 888.467/SP** (4ª Turma). Processo Civil. Recurso especial. (...) A existência de procuradores diversos confere aos litisconsortes o direito a prazo dobrado para suas manifestações nos autos, prerrogativa que não é afastada pelo fato de as peças processuais serem subscritas em conjunto. Interpretação conjunta dos artigos 191 e 554 do CPC (...). Recorrentes e Recorridos: Léo Wallace Cochrane e Beatriz Cochrane Mattos e outros. Relator: Min. João Otávio de Noronha, Relator p/ Acórdão: Min. Luis Felipe Salomão. Publicação: 6 out. 2011.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.216.673/SP** (4ª Turma). Processual Civil e Bancário. Ação Civil Pública. (...) 1. A manifestação do Ministério Público após a sustentação oral realizada pela parte não importa em violação do art. 554 do CPC se sua presença

no processo se dá na condição de fiscal da lei (...). Recorrente: Unibanco companhia de capitalização S/A. Recorrido: Associação Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor – ANADEC. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Publicação: 9 jun. 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.105/DF** (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 7º, IX, da lei 8.906, de 4 de julho de 1994. Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Sustentação oral pelo advogado após o voto do relator. Impossibilidade. Ação direta julgada procedente. (...) Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Ricardo Lewandowski. Publicado 04 jun. 2010a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.105/DF** (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inciso IX, do art. 7º, da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil), que pospõe a sustentação oral do advogado ao voto do relator (...). Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: min. Paulo Brossard. Publicação: 27 abr. 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.127/DF** (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 8.906, de 4 de julho de 1994. Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (...). Requerente: Associação Brasileira de Magistrados – AMB. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Ricardo Lewandowski. Publicação: 11 jun. 2010b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.970** (Tribunal Pleno). Art. 16 da lei 8.185, de 14.05.91. Arts. 144, par. único e 150, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. (...) arts. 5º, LX e 93, IX, da constituição federal. (...). Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos:

Presidente da República, Congresso Nacional e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Relator(a): Min. Ellen Gracie. Publicação: 12 mai. 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Extradição nº 1.234** (1ª Turma). Extradição instrutória. Governo da Itália. Segundo pedido de extensão formulado após o julgamento do pleito originário. Possibilidade jurídica da sua análise. Precedente (...). Requerente: Governo da Itália. Requerido Francesco Salzano. Relator: Dias Toffoli, Publicação: 17 nov. 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 74.190** (1ª Turma). "Habeas corpus". Órgão julgador de revisão criminal. Competência (...). Impetrante: Drauzio Azzoni. Paciente: Drauzio Azzoni. Coator: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Relator(a): Moreira Alves. Publicação: 7 mar. 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/consolidado/1737. Acesso em: 15 jun. 2025.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**: Lei de Introdução e Parte Geral. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996055/. Acesso em: 03 mar. 2025.

VALLADÃO, Luiz Fernando. **Sustentação Oral: Importância e Cabimento.** Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/sustentacao-oral-importancia-e-cabimento/163118634>. Acesso em: 10 set. 2025

VENOSA, Sílvio de S. **Direito Civil - Parte Geral** - Vol. 1. 25ª Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.9. Disponível em: https://app.

minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776689/. Acesso em: 19 mai. 2025.

VENOSA, Sílvio de S. **Introdução ao Estudo do Direito**. 17ª Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. E-book. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771073/. Acesso em: 14 mai. 2025.

TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL SOB UMA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL DE VULNERABILIDADE NO BRASIL

Jennifer Stephani Soares Oliveira[24]
Marcelo Pereira Cruvinel[25]

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal o estudo do tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual no que tange a vulnerabilidade social das vítimas no Brasil. Este trabalho vai abordar o conceito do verbo referenciado por doutrinadores bem como das implicações das leis e instrumentos anteriormente aplicados e dos vigentes a nível nacional e internacional. Além disso, será feito a explanação da aplicação do crime, a vulnerabilidade das vítimas perante os fatores sociais, as abordagens dos criminosos, como também, as formas de enfrentamento normativo e a prevenção realizada por órgãos e entes do delito praticado pelos traficantes. Dessa forma é de extrema importância abordar tal tema, uma vez que mesmo existindo durante décadas, não é de ser considerado um dos crimes que mais envolve dinheiro ilícito e que influenciam na efetiva consumação do crime de tráfico de pessoas, é essencial que seja feita, com uma atenção maior, a verificação dos direitos das mulheres e das

24 Graduada em Direito pela UNIEURO.

25 Mestre em Direito pela UCB. Pós-graduado Lato Sensu em Gestão Judiciária pela UNB. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Constitucional pela AVM. Graduado em Direito pela UDF. Graduado em História pela UDF/Cruzeiro do Sul. Analista Judiciário - Área Processual do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Coordenador de Julgamentos Colegiados da Quinta Turma do STJ. Coordenador Auxiliar da Câmara de Direito Penal do CEJUSC/STJ. Palestrante e instrutor de cursos presenciais e de EaD do STJ. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Possui aperfeiçoamento em Teologia.

penalidades perante o tráfico de mulheres como será explorado no andamento da leitura.

Palavras-chave: Crime. Tráfico. Lei. Tráfico de pessoas. Tráfico de mulheres. Vítimas. Mulheres. Exploração sexual. Traficante.

1. INTRODUÇÃO

Ao considerar a complexidade dos desafios enfrentados no cenário internacional e nacional sobre o tráfico de pessoas, sucede a oportunidade de abordar o conceito do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, num viés da interseccionalidade para compreender e expor as formas de vulnerabilidade que afetam as vítimas femininas.

Nesse contexto, com o intuito de apresentar a problemática sobre o tráfico de mulheres: há enfrentamento do tráfico de mulheres com o aumento devastador de casos pela influência no mundo atual e a lacuna na divulgação e eficiência dos textos normativos? Logo, por se tratar de um crime mundialmente conhecido, envolve fatores socioeconômicos, culturais e políticos, os quais intensificam a vulnerabilidade das vítimas ocasionada por redes criminosas, tendo como meio o envolvimento da exploração sexual que proporciona aos comerciantes um alto lucro e um risco pequeno, visto que a sociedade possui pouca visibilidade sobre o crime.

Desse modo, o objetivo geral do trabalho é o foco nas abordagens não só do conceito e do contexto histórico do tráfico de mulheres, mas também na investigação das omissões existentes nas execuções das leis e instrumentos normativos que compõe o procedimento, a perspectiva interseccional de vulnerabilidade, referentes ao reconhecimento e combate à sociedade patriarcal que perdura por séculos na atualidade.

Além disso, para se alcançar o ponto principal, será apresentado 4 objetivos específicos no trabalho: A perspectiva interseccional de vulnerabilidade das vítimas, a justificativa da exploração sexual ser a maior causa de violência no tráfico de mulheres, como o assunto nas redes e na publicidade pode afetar ou acrescentar de modo positivo

ou negativo na sociedade e o último ponto é quais são os meios de enfrentamento para o crime em questão.

Destarte, em que pese o crime em questão ser tratado através de sua forma e execução criminal, é também visualizado sobre sua relevância para o sistema jurídico, visto apresentar violações de instrumentos normativos, leis e da própria Constituição Federal. Logo, há a importância de compreender e analisar como o tráfico de mulheres sendo ele nacional e/ou internacional afeta os princípios morais e éticos, os direitos fundamentais e humanos, a liberdade (sendo ela de expressão e principalmente o de ir e vir), igualdade, direito à paz e segurança e o essencial ao ser humano, a vida, regida pelo principal fundamento da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana.

O foco do trabalho é estudar e informar sobre os conceitos e causas do tráfico internacional de mulheres com a finalidade da exploração sexual sob a vulnerabilidade existente dentro do contexto nacional, tendo como finalidade a demonstração na quantidade de casos existentes, em cada estado que ocorre tal delito e suas variações em cada ano, visto que os dados informados pelas Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e dos demais documentos como a ONU, OIM, MJSP e outros que contribuíram para os capítulos identificando e exemplificando a importância da maneira como é debatido e como pode ser alterado o quantitativo de dados por meio de soluções dos pontos focais com mais "poder".

Será utilizado o método de pesquisa bibliográfica realizada pelos estudos em fontes secundárias por meio de artigos, livros e trabalhos acadêmicos, para obter resultados acerca da problematização do tema. Tal método foi utilizado para facilitar a análise de forma sucinta e objetiva na obtenção de informações e dados extraídos dos órgãos de polícia e das instituições as quais corroboraram para o estudo de caráter qualitativo e quantitativo, com ênfase no estudo documental para o objetivo da construção do trabalho.

No primeiro capítulo será apresentado a definição, diferenciação do tráfico de pessoas, a evolução das normas legais com foco na

legislação brasileira, protocolo de palermo e as convenções, bem como o contexto histórico do tráfico de pessoas e de mulheres, posteriormente a explanação do perfil das vítimas relacionadas ao crime de tráfico e seu desfecho como pessoa traficada. No segundo capítulo, será abordado o conceito do tráfico internacional de mulheres, a exploração sexual, a relação entre os conceitos e a vulnerabilidade das vítimas nesse meio de comércio humano e exploração sexual entre os compradores e os intermediadores. No terceiro capítulo será feito uma análise sobre o enfrentamento, os meios de prevenção do crime pelos órgãos, entidades públicas, governo e países envoltos e dos meios de atendimento para a vítima em todas as situações de vulnerabilidade diante do tema em questão.

Por fim, considerando todos os pontos aqui apresentados, este trabalho tem como finalidade a apresentação e divulgação do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual para todos os públicos, visto que com o acréscimo de informações será de grande valia não só para estudantes, mas também para quem sofre do referido crime.

2. O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS E A SUA DEFINIÇÃO

O tráfico internacional de pessoas é uma das mais graves violações aos direitos humanos na contemporaneidade. Trata-se de um fenômeno complexo que envolve a movimentação transnacional de indivíduos com fins de exploração, seja ela sexual, laboral ou outras formas de abuso. A definição desse crime tem evoluído ao longo do tempo, acompanhando mudanças sociais, jurídicas e políticas.

Esta é uma prática delitiva mundial que concerne na transgressão dos direitos humanos e na ofensa aos princípios fundamentais e basilares existentes na Constituição Federal, de 1988, bem como, é um trato mercantil que compromete não só a normatividade como também a integridade física e psicológica das vítimas. Essa prática delituosa implica na comercialização, mercantilização e na privação

de ser humano, sendo utilizada como um meio de obter poder o qual será exercido sobre alguém.

O tráfico de pessoas por sua vez é definido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas (2017, p. 10) como:

> Tráfico de pessoas é um dos crimes subnotificados, ou seja, cujo índice de denúncias ao sistema de segurança pública ou a outros integrantes da rede de enfrentamento, é baixo, por razões tais como o receio da vítima de ser discriminada ou incriminada, a vergonha, o desconhecimento de sua condição de vítima, a falta de informação sobre os mecanismos de denúncia e o medo de represálias por parte do agressor. É também um crime praticado às escondidas, ou dissimulado, praticado debaixo dos nossos narizes, mas de forma que não seja facilmente identificado.

O tráfico de pessoas possui suas diferenças pois abrange o tráfico internacional de pessoas e o tráfico interno de pessoas. Este primeiro é descrito como a comercialização das vítimas as quais saem de seu país de origem e são transportadas para um outro e em sua maioria são desconhecidos, já o interno é definido como o crime que desloca as pessoas dentro do limite territorial, sendo de estado ou cidade para outra de um mesmo país. (Costa, 2008, p. 58).

O tráfico de pessoas, a prostituição e a exploração são identificadas como manifestações e práticas que emergem e são moldadas por relações de poder. Essas relações de poder, de acordo com o conceito de Foucault, são caracterizadas pela instabilidade e o potencial de reversibilidade, no qual é determinado no fundamento das interações, fato este que se encontra em constante evolução e desenvolvimento dos indivíduos na sociedade, ao invés de serem uma exposição de força deliberadamente imposta pelo coletivo. Essas relações de força e disciplina possuem um modelo de pensamento a partir da luta de

classes e contrato social, no qual tais termos estão vinculados segundo o filósovo como "a disciplina traz consigo uma maneira específica de punir, que é apenas um modelo reduzido do tribunal". (Foucault, 2008, p. 149).

Durante o século XX, o Decreto nº 46.981 de 8 de outubro de 1959 menciona outros normativos referente ao tráfico humano de mulheres, crianças e os associava com os crimes de tráfico para o fim de prostituição. Tais instrumentos normativos tiveram uma importância significativa sobre o assunto pois foram um dos primeiros documentos normativos internacionais que tiveram o conceito referente ao tráfico humano.

Especificados no preâmbulo do Decreto nº 46.981 à repressão do tráfico de mulheres brancas, os normativos internacionais que informam sobre o crime em questão são: o Acordo Internacional de 1904 e a Convenção Internacional de 1910, emendados pelo Protocolo e aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 3 de outubro de 1948. Contudo, mesmo sendo incompatíveis com a dignidade da pessoa humana, da família e comunidade, não proibia tal crime diretamente (Brasil, 1959).

Além disso, encontram-se a Convenção Internacional de 1921 para a repressão do tráfico das mulheres e crianças pelo Protocolo vinculado a Assembleia Geral das Nações Unidas de 1947 e a Convenção Internacional de 1933 que trata sobre o tráfico de mulheres maiores. (Brasil, 1959).

Posteriormente, veio a Convenção de Genebra de 1949 destinada a proteger as vítimas da guerra, bem como buscava impedir o tráfico de escravos e observar a escravidão como os atributos do direito de propriedade. Além disso, após alguns anos, veio o Decreto nº 42.121 de 21 de agosto de 1957 que foi aceita em decorrência de um documento aberto na sede da ONU em Nova Iorque em 1956, que promulgava a Convenção de Genebra juntamente com outras Convenções internacionais (Silva Costa, 2008, p.26).

Subsequente, outra convenção importante para o conceito e definição do tráfico humano, foi a Convenção Interamericana que

tratava sobre o tráfico internacional de menores, onde adveio com o Decreto nº 2.740 de 20 de agosto de 1998. Este decreto tinha como objetivo a prevenção e punição do tráfico de menores, ou seja, assegurar a proteção integral e efetiva ao menor de idade para garantir o respeito ao seu direito. (Brasil, 1998).

É conceituado na Organização das Nações Unidas no Protocolo de Palermo ou mais específico nas disposições gerais do Decreto 5.017, de 12 de março de 2004 em seu artigo 3º o tráfico de pessoas como:

> significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos. (Brasil, 2004).

Na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional pela Organização das Nações Unidas (ONU), encontra-se um dispositivo que combate ao crime organizado transnacional, o qual refere-se à punição do tráfico de pessoas e na diligência perante este crime. Dentro desta convenção encontra-se o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, que por intermédio deste instrumento internacional viabilizou ações de proteção dos seres humanos que são vítimas do crime de tráfico de pessoas em virtude do tópico reconhecer a vulnerabilidade particular desses grupos à exploração e abuso.

O referido protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas e a Convenção de Palermo apresenta uma série de definições em um

documento normativo que aborda de maneira mais abrangente todas as características relacionadas ao tráfico de pessoas, sendo uma prática adotada com o objetivo de obter mão de obra escrava através da exploração de pessoas, que perante a implementação do Protocolo de Palermo resultou em capacidade aprimorada para detectar, processar e prevenir o tráfico de pessoas em toda a comunidade internacional. (OIM, 2022, p.19).

Em 7 de dezembro de 1940 no Decreto-Lei nº 2.848, no texto dos artigos 231, 231- A e 232 da redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009, a definição utilizada para o tráfico de pessoas era:

> Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009) (Revogado pela Lei nº 13.344, de 2016)
> Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos. (...)
> Art. 231-A. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual: (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009), (Revogado pela Lei nº 13.344, de 2016)
> Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos. (...)
> Art. 232 - Nos crimes de que trata este Capítulo, é aplicável o disposto nos arts. 223 e 224. (Revogado pela Lei nº 12.015, de 2009)

Esses dispositivos foram revogados pela Lei nº 13.344 de 2016 e definidos posteriormente como tráfico internacional de pessoas para fins sexuais, os quais tipificados como "promover ou facilitar a entrda, no território nacional, de alguém que nele eram venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. Haja vista que dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e

sobre medidas de atenção às vítimas que determina o enfrentamento do tráfico de pessoas trazendo as medidas de prevenção e cuidado às vítimas, a referida lei é considerada a mais atualizada e ajustada ao Protocolo de Palermo.

Posto isso, a Lei nº 13.344 trouxe uma nova tipificação para o tráfico de pessoas, é definido no Código Penal como:

> Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:
> I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;
> II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo
> III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;
> IV - adoção ilegal; ou
> V - exploração sexual.
> Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa
> Textos incluídos pela Lei nº 13.344, de 2016. (Brasil, 1940.)

Pode-se observar que amplia os verbos ou conjunto de ações que podem facilitar na definição e abranger os diversos atos ilícitos, respaldando a vítima por lacunas no judiciário, conduzindo assim, uma escrita mais atualizada em relação aos avanços sociais e culturais da sociedade.

Ademais, nos textos normativos do art. 149-A do CP, foi agravada pelo legislador com o aumento de pena se a conduta for de acordo com o demonstrado nos incisos I ao IV do §1º, assim como, houve a inclusão da redução de pena caso o agente seja primário ou não integrar a organização criminosa com o §2º do mesmo artigo, conforme segue nos textos incluídos pela lei:

> Art. 149-A (...)
> §1º A pena é aumentada de um terço até a metade se:

> I - cometida por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las;
> II - cometida contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência;
> III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função;
> IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.
> § 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa. (Brasil, 1940)

Apesar das diferenciações do tráfico internacional de pessoas e tráfico de pessoas, ambos têm uma finalidade em comum, o ganho econômico por meio da exploração do indivíduo. Conforme os diversos dispositivos legais referentes ao tráfico de pessoas no âmbito nacional ou internacional, pode-se ponderar que grande parte do lucro obtido por traficantes, além do tráfico de drogas e de armas, advém do tráfico de pessoas. (Instituto Humanistas Unisinos, 2015).

Essa constatação evidencia uma forte problematização como também na interconexão do tráfico humano com o contexto internacional revelando sua magnitude e abrangência global.

Sendo assim, dado que o tráfico de pessoas é uma prática disseminada globalmente, na qual as vítimas são subjugadas por meio de coerção e/ou abuso de autoridade, torna-se imperativo abordar as causas subjacentes, as consequências resultantes e as soluções para combater essa odiosa atividade e a sua recorrência. Essa abordagem holística é fundamental para promover a proteção dos direitos humanos, a dignidade das vítimas e a justiça comum com o crime de tráfico de pessoas.

2.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS

A conceituação do tráfico internacional de pessoas passou por diversas transformações ao longo do tempo. Inicialmente vinculado à escravidão e à exploração sexual, o conceito foi ampliado para abranger outras formas de exploração, como o trabalho forçado, a servidão doméstica, o tráfico de órgãos e o casamento forçado.

De acordo com Cunha e Obregon (2018), "o atual tráfico de pessoas é um aprimoramento da escravidão antiga, não podendo dissociar as duas coisas". Essa perspectiva histórica é fundamental para compreender a persistência de práticas exploratórias sob novas roupagens.

O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecido como Protocolo de Palermo, adotado em 2000, é o principal instrumento internacional que define o tráfico de pessoas. Segundo Ferreira (2020), o protocolo estabelece que o tráfico de pessoas envolve três elementos principais: o ato (recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento), os meios (ameaça, uso da força, coação, fraude, engano, abuso de poder) e o propósito (exploração).

O surgimento do tráfico de pessoas não é recente e tampouco o combate a esse crime, pois remonta aos períodos antigos, persistindo até os dias atuais como uma violação flagrante dos direitos humanos. A consolidação da origem e da proteção às vítimas sucedem de uma gama de contextos e ações desenvolvidos a partir do século XVI, onde diversas circunstâncias e práticas contribuíram para o surgimento e perpetuação do tráfico de pessoas em diversas partes do mundo. (Verson, 2013, p. 62)

O tráfico internacional de pessoas é uma prática que assumiu novas formas e dimensões ao longo do tempo até os dias atuais. No contexto histórico, é notório que o abuso de poder frequentemente se entrelaça ao comércio de escravos, cujo sistema desumano esclarece como as pessoas eram capturadas à força não só compradas

e adquiridas através de transações comerciais em uma determinada região, mas também eram vendidas como propriedade e transportadas para outro local.

No entanto, conforme estipulado na Lei nº 13.344/2016, o tráfico não se limitou apenas ao comércio de escravos, como também, assumiu várias formas ao longo da história, incluindo o tráfico para exploração sexual, trabalho forçado, servidão doméstica e entre outros. Portanto, deve-se recapitular como o tráfico de pessoas vinculado ao transporte internacional pode ter afetado a população apenas pelo envolvimento do controle à vida da vítima e o lucro com as vendas dessas pessoas traficadas.

Devido a isso, torna-se imperativo destacar que o comércio de pessoas não se limita somente à pobreza como um fato circunstancial para a prática do delito, mas também está relacionado à falta de oportunidade de emprego, discriminação de gênero, violência doméstica, emigração indocumentada, turismo sexual, corrupção e outros aspectos de uma importância para a definição do tráfico de pessoas. Em outras palavras, são vários os casos e situações que podem envolver as vítimas nesse contexto ou que as colocam no mercado do sexo local, sendo relevante ressaltar que esses eventos representam um capítulo crucial na história e envolvem atrocidades passadas e de exploração em curso, não sendo fenômenos recentes, mas são necessários serem abordados para uma melhor explanação do tema. (Christiane; Bárbara, 2023, p.70).

2.1.1 BRASIL COLÔNIA

O Brasil Colônia está compreendido desde o período da chegada dos portugueses ao Brasil, no ano de 1500, até a Proclamação da Independência em 1822 por Dom Pedro I, decurso este que caracterizou uma série de eventos que fragmentaram com a sociedade, sobre a cultura e a economia do país. (Higa, 2018, s/p).

No ano de 1500 com a chegada dos portugueses, houve a descoberta do Brasil que ocorreu em um período curto até a colonização do país. A priori, esse tempo chamado de pré- colonial era o incentivo para os lusitanos[1] na construção de benfeitorias, tendo em vista que a principal exploração da atividade econômica durante anos foi o pau-brasil, e o escambo é definido como um sistema de concentração de atividades mercantis de Portugal em troca de parcerias e objetos. (Reis, 2020)

Destacou-se também a exploração do açúcar como principal atividade econômica, fato este que se tornou o principal produto de exportação, mesmo sendo o responsável por caracterizar a estrutura social da colônia, baseada na escravidão e no latifúndio, contribuiu para a formação de uma elite colonial enriquecida.

Durante o período do Brasil Colônia e a implementação do sistema de divisão de terras através das capitanias hereditárias houve um intenso levantamento de recursos naturais, favorecendo aos interesses metropolitanos com o lucro proveniente da comercialização. Com a chegada dos padres jesuítas ao Brasil com o propósito de evangelizar os indígenas, os portugueses perceberam a necessidade de mão de obra para o cultivo e a colheita da cana-de- açúcar. (Higa, 2018)

Nesse contexto, buscaram envolver os indígenas nas atividades agrícolas, visando suprir a demanda por trabalho nas plantações. Todavia, ocorreu não só a exploração das pessoas por meio de extermínios e a colonização para se adequarem ao modo de vida dos portugueses, mas também no fracasso da utilização da mão de obra indígena, dando início ao tráfico negreiro.

2.1.2 TRÁFICO NEGREIRO

O tráfico negreiro iniciou-se no século XVI, quando o comércio transatlântico de escravos africanos foi decorrente das capturas da força dos milhões destes escravos para trabalhar em plantações de

cana-de-açúcar e algodão, em contrapartida, os europeus apenas tiveram essa prática como uma maneira de ampliar o negócio lucrativo (MultiRio, Jeanne Abi- Ramia, 2016).

Os africanos eram transportados no porão dos navios os quais realizavam a viagem de maneira tão degradante e desumana que eram levados deitados durante semanas até as américas. Durante o trajeto, chegavam a morrer por fome, sede e doenças, para que posteriormente, ao chegar às terras brasileiras fossem vendidos como uma mercadoria, se vivos.

Conforme afirma Schwartz: "Os escravos sofriam doenças e lesões relacionadas ao trabalho, bem como varíola, doenças parasitárias e infecções da pele. A desnutrição, doenças sexualmente transmissíveis, vermes, insetos e doenças da pele e dos olhos eram comuns" (2018, p. 201).

Pode ser constatado não só por esse relato doutrinário, mas também, diante das diversas narrativas e apresentações dos historiadores da época e dos contemporâneos, que o percurso e a jornada da África para a América foram viagens marcadas por dificuldades e sofrimentos. Isso é evidenciado pelo fato de que todos os escravos, sem exceção, enfrentaram lesões, doenças e subnutrição.

Ademais, segundo historiador brasileiro Arno Wehling (2010, Vol. V) afirma que:

> [...] a melhor solução para a atividade açucareira era a ampliação do tráfico e sua organização em sólidas bases empresariais permitiram criar um mercado negreiro transatlântico que deu estabilidade ao fluxo de mão de obra, aumentando a oferta, ao contrário da oscilação no fornecimento de indígenas, ocasionada pela dizimação das tribos mais próximas e pela fuga de outras para o interior da colônia.

Do ponto de vista do autor, a solução mais propícia ou a abordagem mais vantajosa para impulsionar e estimular o desenvolvimento

do lucro e da oferta seria a disponibilidade de produtos, tal como, o envolvimento da circulação de mercadoria juntamente com a utilização da mão de obra indígena.

Entretanto, com a chegada dos africanos às colônias, os princípios fundamentais como o direito à vida, liberdade, igualdade, dignidade da pessoa humana, de independência e paz foram completamente anulados, dado que esses indivíduos eram tratados como propriedade, comercializados e forçados a trabalhar estando sujeitos a abusos físicos, emocionais e sexuais pelos proprietários de engenhos.

Em outras palavras, tanto os povos indígenas quanto os africanos não eram reconhecidos como indivíduos com direitos, mas sim tratados como objeto de troca com o propósito de obter mais riqueza e poder. Esse comércio de escravos teve um impacto devastador nas populações africanas e deixou um legado de discriminação racial e desigualdade associado à migração em massa, conflitos armados e exploração econômica (MultiRio, Jeanne Abi- Ramia, 2016).

Após alguns anos, com as diversas cidades que foram fundadas no Brasil, como Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, a presença da Igreja Católica foi marcante, com a construção de igrejas e conventos. Contudo, após a independência do Brasil em 1822, o comércio de escravos africanos experimentou um aumento significativo até ser finalmente abolido.

Ao longo desse período histórico, o Brasil se destacou como o principal destino para os africanos submetidos à captura e transporte, superando de todas as nações nessa atividade. Esse fenômeno decorreu da enorme demanda por mão de obra escrava, necessária para sustentar a economia agrícola e extrativista do país. Em adição, o Brasil foi um dos maiores receptores de escravos africanos, sendo responsável por uma parcela significativa do tráfico transatlântico de escravos durante o século XIX (Schwartz, 2018, p.193).

À vista disso, depois dos diversos fatores que elencaram os horrores da escravidão e do tráfico de pessoas na sociedade, foi finalmente abolido o tráfico de escravos em meados do século XIX, principalmente devido à pressão de movimentos abolicionistas,

legislações antiescravagistas e mudanças econômicas e sociais. Esses grupos foram gradualmente restringindo o poder dos proprietários de escravos e concedendo os direitos básicos aos cativos, sendo o ponto principal para a extinção ou "fim" da escravidão, a Lei Áurea de nº 3.353, de 13 de maio de 1888.

A referida lei representou o ápice de décadas de luta e da concentração abolicionista, concedendo a liberdade aos escravos de forma definitiva, levando em conta que devido aos inúmeros casos de violência, fugas e mortes de escravos nas fazendas, houve uma escala de movimentos abolicionista e ajuda entre os quilombos, para que assim ganhasse força na fuga e na extinção da escravidão, gerando posteriormente na exclusão da indenização aos donos de escravizados. (Fernandes; Neves, 2017).

Esse período sombrio da história humana não apenas evidencia a brutalidade e a desconsideração pelos direitos fundamentais das pessoas, mas também lança luz sobre a forma como a exploração e a subjugação foram institucionalizadas para benefício econômico e político, em detrimento da dignidade e liberdade dos indivíduos submetidos a tal atrocidade.

2.2 O ASPECTO SOCIAL E O TRÁFICO INTERNACIONAL DAS MULHERES

Seguindo no entendimento e contexto histórico do tráfico, combina-se o aspecto social e como isso afeta ou influencia no tráfico de pessoas, principalmente de mulheres. Estas as quais podem ser definidas por um conceito vinculado à pessoa do sexo feminino sendo ela cisgênero[2] ou transgênero[3].

Antes de adentrar no contexto social, é importante citar sobre o conceito de mulher, uma vez que podem abranger tanto as mulheres biologicamente do sexo feminino ou as pessoas trans que possuem o sexo biológico divergente da qual nasceu, já que a definição se dá

pela identificação de ser e se sentir mulher e não um procedimento cirúrgico.

Com isso, o conceito de mulher é muito mais amplo, conforme aponta a filósofa Simone de Beauvoir em 1967, "ninguém nasce mulher, torna-se mulher", configurando, portanto, não só da forma biológica, mas também das atitudes, sentimentos e identificações da pessoa. Posto isso, de acordo com a aplicação da Lei nº 13.107 de 1915 e dos entendimentos dos Tribunais Superiores, a mulher é muito mais que um órgão reprodutor feminino. (Ferreira, 2019, s/p)

Em um acréscimo do contexto do conteúdo, pode-se diferenciar os gêneros em diversos tipos, sendo esse conceito definido como identidade de gênero, onde é definido como a pessoa que se reconhece em relação ao gênero ou não, sendo eles, masculino, feminino, transgênier, neutro e outros. Dentre esses tipos, o mais "comum" é uma divisão da mulhere do homem e suas afetividades, em que levando por esse contexto pode-se identificar as principais vítimas do tráfico internacional, que são as mulheres, vistas que a condição feminina era apenas de circulação permitida dentro dos limites da casa paterna, da casa marital ou do convento.

Consoante os séculos XVIII e XIX, após a movimentação da economia nos estados do Brasil, principalmente onde ocorriam mais atividades agropecuárias e nas áreas de minas, os escravos eram prestadores de serviço e exerciam mão de obra escrava. Esses escravos sofriam em razão da exigência dos senhores do terreno, e quando resistiam aos ataques e imposições fazendo reivindicações ou fugas, eram mortos ou torturados com chicotadas, colocados sem comida e água por vários dias ou até semanas como uma forma de punição pela sua desobediência. (Morandi, 2022, p. 90).

Todavia, essa prática mais severa de mão de obra forçada e escrava era com os meninos e homens, ao passo que com as escravas o tratamento não era tão diferente, mas elas realizavam serviços domésticos como: fazer comida, cuidar da casa, cuidar dos filhos dos senhores de terras e outros. Além disso, elas não eram somente escravas domésticas que exerciam trabalhos na habitação do senhor

do engenho, mas também eram consideradas como propriedade de seus senhores, as quais enfrentavam uma verdadeira dominação dos seus corpos e vontades em que eram subjugados.

Posto que, como conceituado no contexto histórico do século XVI ao XIX, as mulheres eram condicionadas a várias sujeições de poder que segundo Simone Freire Araújo Rodrigues (2012, s/p):

> Dentro do contexto histórico dos séculos XVI ao XIX, as mulheres negras e escravas foram reduzidas à condição de "máquinas vivas, para o trabalho, privadas de todos os direitos civis, sujeitam ao poder, ao domínio e à propriedade de outrem. A escravidão se caracterizou pela sujeição de um homem ou mulher a outrem, de forma tão completa, que não apenas a mulher negra escrava era propriedade do senhor, como sua vontade sujeita à autoridade do dono e seu trabalho podia ser obtido pela força. Ela podia ter vontades, mas não podia realizá-las.

Ou seja, conforme a autora, durante esse período, os corpos das escravas estavam sob controle total de seus donos, que os utilizavam de acordo com sua vontade e a mulher ficava sujeita a tão somente para satisfazê-lo ou simplesmente para estar no controle do corpo e vida da mulher escrava.

Em concordância disserta:

> Apesar do intuito principal do tráfico negreiro não ser a prostituição, muitas negras, ao chegarem no Brasil, foram exploradas sexualmente, tanto por seus senhores, como obrigadas a se prostituírem. De forma que, mesmo após a abolição da escravidão, algumas ex-escravas negras ainda eram encontradas na prostituição. (Rodrigues, 2012).

Ademais a esse contexto, cabe frisar que demograficamente, no fim do período colonial, houve uma diferenciação de mulheres brancas e negras, em que as mulheres brancas exerciam um comportamento diferenciado quando ocorreu o início do Brasil Colônia, no início do século XX, o debate sobre o tráfico de pessoas para fins de prostituição referia-se apenas às mulheres brancas, assentado em um ponto de vista etnocêntrico[4].

As referidas mulheres brancas, passavam o tempo acocoradas em esteiras, enquanto as tarefas domésticas eram realizadas por escravas negras ou por escravos, ou seja, elas não possuíam uma forma de coação ou obrigatoriedade quanto as tarefas para o senhor de engenho.

Oportunamente a isso, cabe esclarecer que elas também possuíam uma autoridade, visto que realizavam apenas em situações de viuvez ou na ausência do marido fazendo as atividades, assumindo a gestão e administração do patrimônio, quando não havia o sustento por meio das terras, elas dedicavam-se para as atividades de costura, fiar e tecer algodão, fazer colchas, rendas, preparar quitandas para a venda. Outrossim, mesmo sendo raro esses casos, era possível a possibilidade em que as mulheres brancas não faziam qualquer dessas atividades e nem empreendiam a venda das terras, ficando em último caso a sobrevivência por meio de esmolas.

No decorrer desse período histórico, as mulheres desempenharam um papel diversificado no cenário comercial das grandes cidades, exercendo controle direto sobre seus próprios empreendimentos longe dos senhores de engenho. Com a abertura dos portos, elas também passaram a se envolver em novas atividades, como a oferta de aulas de dança, desenho e outras disciplinas, atraindo alunas de diversas origens sociais. No entanto, mesmo diante dessa diversificação de papéis, os estrangeiros mantinham um certo poder e uma clara "preferência" por mulheres brancas para assumirem responsabilidades relacionadas às atividades domésticas. (Rodrigues, 2012).

Conforme aponta a estudante da Universidade Estadual de Campinas (UFSC):

> nem sempre o rapto por sedução tinha como resultado o casamento entre o raptor e a raptada. Alguns pais de filhas desonradas deste modo conseguiam da justiça uma indenização pecuniária e a condenação do raptor a 5 anos de degredo para Angola. Se o rapto era acompanhado de estupro, o crime contra a honra tornava-se mais grave e dificilmente era perdoado por uma graça do monarca através do Desembargo do Paço. (Nizza, 2008, p. 85)

A população feminina de ascendência caucasiana frequentemente se encontrava à margem das normas estabelecidas pelas instituições eclesiásticas e civis, sendo a prostituição, o concubinato e o adultério transgressões cometidas por mulheres brancas, demonstrando uma representação da mulher de pele branca como multifacetada[5], na qual ela possuía diversas habilidades e oportunidades de conseguir realizar tarefas, pelo contrário das mulheres negras e escravas as quais não possuíam oportunidades de tarefas a não ser as domésticas.

Não obstante haja uma diferença de gênero, a legislação estabelece uma igualdade formal entre todas as mulheres e os homens, contudo, essa desigualdade pode ser demonstrada em diversos aspectos, devendo se atentar que há uma sociedade patriarcal com um histórico de predominação masculina e machista e que à vista disso, tem-se que a discriminação de gênero é derivada do pensamento patriarcal e misógino ainda subsistente.

Em adição, é imperativo levar em consideração a posição da mulher nesse meio de enfrentamento, uma vez que as questões sociais, vulnerabilidade e a violência são predominantes que afetam de maneira desproporcional, sendo alvos de redes criminosas para as situações de tráfico humano.

A negociação de pessoas é uma grande violação dos direitos humanos e mesmo após muitos anos lutando pelos movimentos contra o poder de violação da liberdade e dignidade, o problema foi perpetuado e dentre essas causas estão a pobreza, o desemprego, a falta de educação e do acesso ao conhecimento. Ademais, trata-se também

de classes sociais oprimidas e exploradas, por condição de gênero, raça, classe e orientação sexual, considerando a sua complexidade há de se relacionar juntamente com o comportamento social. (Leal; Pinheiro, 2007, p. 18)

Embora seja distante da realidade entende-se como uma forma clandestina que muitas vezes não é descoberto, uma vez que o assunto não é muito comentado nas redes sociais, jornais ou entrevistas, ou seja, independe se o mundo é movido pela tecnologia, o grupo de criminosos são favorecidos pela falta de informação, mas também desfavorecidos quando a matéria é de grande repercussão. Dessa maneira, as crianças, adolescentes e as mulheres, são as principais vítimas dessa "moderna escravidão".

Diante dessas informações, foi feito uma realização de pedido de acesso à informação através do Sistema "Fala.BR", que é uma Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação da Controladoria Geral da União (CGU) do Gov.Br, referente as pesquisas e dados contidos na Polícia Federal que trata sobre o tráfico internacional de mulheres.

Foi analisado minuciosamente os dados existentes e retirados dos sistemas oficiais de polícia judiciária e gestão da Polícia Federal, os quais constam (por meio de gráficos ilustrativos) que nos anos de 2022 a 2024 a coordenação da polícia obtive um montante de 153 Inquéritos Policiais (IPLs) instaurados pela prática de Tráfico de Pessoas. Nas representações dos dados obtidos há uma demonstração dividida por estados do Brasil e pelos anos de 2022, 2023 e 2024 que mais tiveram inquéritos instaurados nas regiões. (POLÍCIA FEDERAL, 2024).

No ano de 2022, os estados que mais tiveram instaurações de inquéritos foram São Paulo (SP) com 13 inquéritos, Minas Gerais (MG) com 9, os estados de Amazonas (AM), Paraná (PR) e Rio de Janeiro (RJ) com uma margem de 4 e 3 e os demais com 1 e 2 inquéritos ao ano. (POLÍCIA FEDERAL, 2024).

Já no ano de 2023, houve uma diminuição no estado de SP e RS, contudo, em alguns estados os números aumentaram de maneira significativa, os quais foram RJ, AM, BA. Nos demais estados em sua

grande maioria houveram um aumento de instaurações de inquéritos no ano. (POLÍCIA FEDERAL, 2024).

Em complemento dos dados, no ano de 2024, nos estados do Acre, Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo permaneceram com um mínimo de 2 inquéritos ao ano, enquanto a maioria dos estados tiveram a margem de apenas 1 interrogatório feito.

Em uma outra análise, de acordo com a Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado e à Corrupção (DICOR) da Polícia Federal, entre os anos de 2022 e 2024, houveram 199 mulheres resgatadas em operações de repressão ao tráfico de pessoas, sendo elas 152 adultas e 47 menores de idade. Portanto, há um percentual alto no quantitativo de mulheres e meninas que são submetidas a esse tipo de crime. (POLÍCIA FEDERAL, 2024).

Em seguida, na segunda pesquisa feita no pedido de acesso à informação através do Sistema "Fala.BR" pela Polícia Rodoviária Federal, foi respondido pelo Setor de Gestão Operacional Operacional e no Setor de Estatística Operacional os dados referentes as ocorrências de tráfico de pessoas nos anos de 01/2021 a 04/2024, os quais possuem informações do local da ocorrência, a sua devida rodovia e a quantidade de vítimas mulheres.

Nesses casos, foram encontrados a quantidade de ocorrências, sendo um total de 19 (dezenove) no geral em algumas regiões do Brasil e 19 (dezenove) no total de vítimas mulheres. A região que mais teve ocorrências durante os anos de 2021 a 2024 foi em São Paulo com 5 casos, sendo seguido por Mato Grosso com 4 casos e posteriormente pela Região do Paraná, com 4 acontecimentos de vítimas mulheres. (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2024)

Um outro ponto é que as duas rodovias mais frequentes para esse fato ocorrer foram na BR-277 no Paraná e BR-174 em Amazonas. Há outra análise a ser evidenciada que seria a quantidade de regiões as quais não há ocorrências de vítimas mulheres nos anos supramencionados que são: Mato Grosso do Sul na BR-163, Rondônia na rodovia BR-364 e Rio Grande do Sul e Distrito Federal as quais não constam as rodovias das ocorrências mencionadas na planilha encaminhada pela PRF. Já

em outras regiões não foram informadas as rodovias as quais tiveram tais acontecimentos pertencentes as vítimas no geral. (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2024).

Com isso, é importante destacar que são dados extraídos apenas pelos sistemas da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal considerando que o tráfico de pessoas e de mulheres e meninas é global, há de se observar que em outras áreas policiais, órgãos e outras instituições possuem dados e quantidades de pessoas referente a esse tema os quais não constam no sistema dos supracitados órgãos.

Posto isso, não podemos levar somente esses dados em consideração, mas sim uma margem das várias pesquisas e investigações feitas nos órgãos para constar a proximidade da quantidade de pessoas que sofrem com o tráfico. Por fim, outro fato a ser destacado é que pode haver vários outros casos que não constam nos sistemas desses órgãos que acarreta na margem próxima de acerto na quantidade de casos relativos ao tráfico de mulheres.

2.2.1 HÁ UM PERFIL PARA O TRÁFICO DE MULHERES?

Diante de todo o crime trágico, conceitua-se o tráfico de mulheres como um crime que apesar de sua magnitude e consequências devastadoras tende a ser encoberto por um véu de silêncio e impunidade, contribuindo assim para sua perpetuação que avança cada vez mais na clandestinidade, explorando as vulnerabilidades das vítimas e operando em uma rede globalizada de crime organizado.

Conforme afirma o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) de 2022:

> Trata-se de crime de alta complexidade, que envolve fatores econômicos, sociais, culturais e psicológicos e que, igualmente, demanda a atuação coordenada de diversas instituições do poder público, da sociedade civil, de organismos internacionais e até mesmo do setor privado.

Portanto, é possível entender em primeira análise que não há um perfil notório para cada mulher explorada, mas sim em quais condições essas mulheres são submetidas a esse tipo de crime. Em uma segunda análise sobre o perfil, está relacionado a classe socioeconômica as quais são menos favorecidas e as mais afetadas, como também as mulheres nessa condição são consideradas "alvos fáceis" sendo não apenas o que representa uma violação flagrante dos direitos humanos e os fundamentais, mas também alimenta um ciclo de exploração, violência e desigualdade de gênero.

Em adição, a mestre em Relações Internacionais e Integração na América Latina, Anna Carolina da Conceição Aureliano, informa que o tráfico de pessoas é um crime que tem perspectiva de gênero, conforme conceitua: As relações desiguais de gênero socialmente construídas, culturalmente aceitas e historicamente reproduzidas confirmam-se de forma definitiva no âmbito do tráfico de pessoas, configurando-se como uma das piores formas de violência de gênero. (Lima, 2023)

As mulheres traficadas são frequentemente submetidas a condições desumanas, que incluem desde a coerção até o abuso físico e sexual, além da privação de liberdade. Dessa maneira, surge uma luta contínua pelos direitos das mulheres e pela igualdade de gênero instituídas como uma batalha contra as estruturas do patriarcado na sociedade.

Para o Relatório da OIT (2006, p.15):

> As raízes do problema encontram-se muito mais nas forças que permitem a existência da demanda pela exploração de seres humanos do que nas características das vítimas. Essa demanda vem de três diferentes grupos: os traficantes _ que, como visto acima, são atraídos pela perspectiva de lucros milionários _, os empregadores inescrupulosos que querem tirar proveito de mão-de-obra aviltada e, por fim, os consumidores do trabalho produzido pelas vítimas.

Diante dessa realidade, soma-se ao fato de que a abrangência desse fenômeno se estende a mulheres de variadas origens étnicas, idades diversas, bem como a uma ampla gama de estratos intelectuais e socioeconômicos.

Conforme dados do Instituto de Pesquisa Data Folha dispõe que:

> O tráfico de seres humanos é a terceira maior atividade criminosa no mundo, superada apenas pelo tráfico de armas e drogas. Calcula-se um lucro anual de quase 32 bilhões de dólares. Aproximadamente 83% das vítimas são mulheres, a maioria para fins de exploração sexual, entre 18 e 29 anos, pobres e com baixa escolaridade. Dentre as demais finalidades, estão o trabalho análogo à escravidão, adoção ilegal de crianças e adolescentes, que inclui servidão doméstica, e venda de órgãos. Cerca de 2,4 milhões de pessoas são traficadas por ano, mundialmente. (Vieira; Charf, 2016, p. 15)

A justificativa para esse teor é que as mulheres em situação de pobreza ou de baixa escolaridade as quais vivem em condições muito injuriosa estão em maior risco de serem alvo do tráfico humano devido à falta de oportunidades econômicas. Elas podem ser atraídas por promessas de emprego lucrativo no exterior ou em outras regiões do país, apenas para serem exploradas e abusadas posteriormente.

Com efeito, as jovens que enfrentam dificuldades familiares e crescem sem o apoio social, bem como aquelas que já sofreram abuso físico, mental ou violência doméstica, encontram-se suscetíveis ao arrolamento pelos traficantes. Essas vítimas são frequentemente seduzidas por ofertas de segurança, dinheiro e até mesmo afeto, numa tentativa de atraí-las. Além disso, as migrantes refugiadas e as minorias étnicas ou grupos marginalizados que buscam uma nova oportunidade e perspectiva de vida, emprego e habitação, acabam sendo alvos fáceis pelos trapaceiros, dada a ausência de proteção legal e familiar em seus novos ambientes.

Estes exemplares delineados representam categorias de indivíduos mais propensos e suscetíveis de serem alvo do tráfico internacional de mulheres, onde toda e qualquer mulher, independente do seu perfil específico, são comportadas como vulneráveis e frequentemente visadas para esse tipo de infração. Assim, é essencial que esforços contínuos sejam direcionados para a proteção, do esforço e do empoderamento de todas as mulheres, visando mitigar os riscos e erradicar completamente essa forma de crime hediondo.

3. O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual configura-se como uma das mais graves violações aos direitos humanos na contemporaneidade. Trata-se de um crime transnacional que afeta milhares de mulheres, submetendo-as a condições degradantes, privação de liberdade e violência física e psicológica.

Segundo Carvalho (2008), o fenômeno é impulsionado por fatores como a globalização, a abertura de fronteiras e a busca por melhores condições de vida, que tornam mulheres vulneráveis ao aliciamento por redes criminosas. A autora destaca que "a mobilidade humana propiciada pela globalização ensejou, consequentemente, o aumento do tráfico de pessoas, em especial, o de mulheres".

Ferreira (2019) ressalta a importância da cooperação internacional e da criação de sistemas unificados de coleta de dados para o enfrentamento eficaz do tráfico. A autora conclui que "é imprescindível o fortalecimento da cooperação internacional no combate a essa realidade de exploração, localizando as vítimas e os criminosos, para que estes sejam julgados e penalizados".

Diante da complexidade do tema, é necessário que políticas públicas sejam desenvolvidas com enfoque na proteção das vítimas, na repressão às redes criminosas e na promoção da igualdade de

gênero, visando a erradicação desse crime que fere profundamente a dignidade humana.

No Brasil, o tráfico internacional de mulheres é tipificado no artigo 231 do Código Penal, sendo considerado crime hediondo. A legislação nacional é complementada por tratados internacionais, como o Protocolo de Palermo, que estabelece diretrizes para a prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças.

A abordagem crítica feminista também revela que o tráfico de mulheres está enraizado em estruturas patriarcais e econômicas que objetificam o corpo feminino. Barreto (2021) argumenta que "o tráfico internacional de mulheres é uma atividade complexa, multifatorial e antiga, baseada na divisão binária de papéis de gênero, na lucratividade, na divisão sexual do trabalho e na estigmatização do exercício da sexualidade feminina".

O fenômeno do tráfico internacional de mulheres, com ênfase e destaque para a exploração sexual, tem experimentado um crescimento contínuo na contemporaneidade, apesar de sua origem remontar a décadas passadas. Inicialmente concebido como um meio de adquirir mão de obra, principalmente para fins de exploração sexual, esse tráfico com esse meio evoluiu ao longo do tempo resultando em uma alteração significativa no perfil das vítimas envolvidas.

Diante disso, conforme o que dispõe Nucci (2015) a afirmação de que o tráfico de pessoas não passa de prostituição globalizada de fato por causa da sua vinculação com as atividades econômicas:

> A verdade é que o que chamamos de tráfico não passa de prostituição globalizada. A indústria do sexo explora o transporte de garotas e mulheres por todo o país, lançando- as à prostituição nos locais onde suas vítimas têm menores condições de resistir e onde há maior demanda para elas. De fato, como já explicitado, praticamente inexiste tráfico de pessoas para qualquer outro fim que não seja a prostituição. Por isso, na essência, o denominado tráfico é somente

> uma face da prostituição, que está tão globalizada quanto qualquer outra atividade econômica na atualidade. (Nucci, 2015, p. 112).

Ou seja, são inúmeras possibilidades de atuação e maneiras de oferecimento dos tratantes ao cometimento do crime, mas o principal ponto são os lucros e as atividades que para os traficantes será o de maior valor, o tráfico de mulheres para benefício próprio ou de outrem para o lucro específico.

É importante estabelecer qual forma de exploração referente ao tráfico de pessoas será abordado, pois, a partir da Lei nº 13.344 de 2016, estabelece cinco tipificações para esse tipo de delito, como a remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo, o trabalho em condições análogas à de escravo, o relacionado a qualquer tipo de servidão, da adoção ilegal e o de exploração sexual. (Ministério da Justiça, 2017 a 2020).

Levando esses termos e definições em consideração, há uma grande importância em diferenciar os crimes relacionados à prática do crime de tráfico de pessoas, sendo ele internacional ou nacional, e a prostituição.

O tráfico de pessoas como mencionado anteriormente, é a prática, seja forçada ou manipulada, condicionada à transferência do indivíduo para a restrição de direitos, deveres e da liberdade como ser humano, não havendo o consentimento da vítima, mas colocando-as submetidas apenas ao interesse do traficante. Já a prostituição envolve o ato voluntário ou trabalho de se envolver em atividades sexuais em troca de dinheiro ou outros benefícios, no qual há consentimento da vítima, ou seja, há a consciência da profussão, mas por um "bem" maior individual é exercido a venda do corpo para o aliciador ocorrendo a prostituição.

Ambos os contextos do comércio do sexo envolver o dinherio e o lucro, visto que são estabelecidas as relações de exploração da vítima com o cliente e seu intermediário que abrange todos os envolvidos em busx das "mercadorias" para a troca da moeda. Esse capital só será

mais valorizado e haverá lucro se ocorrer a mediação da produção, ou seja, se a mercadoria for repassada para outra pessoa que queira comprar nas condições que tiver, quando esta for vendida por um valor maior que o de mercado assim, nessas condições será voltado para a produção capitalista, ao lucro excessivo.

Dessa forma, com o comportamento visando a economia há uma ilusão da prévia vinculação de confiança ao tráfico, pois será encontrado dentro das condições estruturais as afetações nas camadas sociais que estabelecem relação de poder, juntamente a isso, reitera o tratamento inferiorizado das mulheres e a desvantagem delas nesse meio de convívio, tendo em vista que as mulheres e meninas são as principais na modalidade para a exploração sexual. (Camilo, 2023, p. 73).

O código penal, o capítulo V vai abordar sobre o lenocínio e do tráfico de pessoa para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual. Há uma diferenciação entre o crime de lenocínio e do crime de prostituição ou outra forma de exploração sexual que será do art. 227 até o art. 232-A.

> O lenocínio é o comportamento especificado como crime conforme o art. 227 do CP:
> Art. 227 - Induzir alguém a satisfazer a lascívia de outrem: Pena - reclusão, de um a três anos.
> § 1o Se a vítima é maior de 14 (catorze) e menor de 18 (dezoito) anos, ou se o agente é seu ascendente, descendente, cônjuge ou companheiro, irmão, tutor ou curador ou pessoa a quem esteja confiada para fins de educação, de tratamento ou de guarda: (Redação dada pela Lei nº 11.106, de 2005)
> Pena - reclusão, de dois a cinco anos.
> § 2º - Se o crime é cometido com emprego de violência, grave ameaça ou fraude: Pena - reclusão, de dois a oito anos, além da pena correspondente à violência.
> § 3º - Se o crime é cometido com o fim de lucro, aplica-se também multa.

> Textos incluídos pela Lei nº 13.344, de 2016. (Brasil, 1940)

E da prostituição ou outra forma de exploração sexual no artigo 228, posto que, tal norma incluiu dispositivos que dispuseram de crimes sexuais como crimes hediondos, ocorrendo a consideração do aumento de pena para a finalidade desse tipo de exploração:

> Art. 228. Induzir ou atrair alguém à prostituição ou outra forma de exploração sexual, facilitá-la, impedir ou dificultar que alguém a abandone: (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)
> Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa
> Textos incluídos pela Lei nº 13.344, de 2016. (Brasil, 1940)

Assim, além do próprio conceito há de ser ponderado as vertentes que levaram ao resultado da prática, conforme o que diz a autora:

> esta prática é determinada não apenas pela violência social e interpessoal. É resultado, também, das transformações ocorridas nos sistemas de valores arbitrados nas relações sociais, especialmente o patriarcalismo, o racismo, e a apartação social, antítese da ideia de emancipação das liberdades econômicas/culturais e das sexualidades humanas. (Leal, 2001, p. 04).

Ou seja, no tráfico de mulheres a vítima não tem escolha, pois se submete ou é submetida para a relação de convencimento do aliciador. Isso torna fácil a demonstração da fragilidade da legislação e de eludir o crime, como também, há uma certa dificuldade nos meios de prevenção mais adequados para esse tipo de situação.

Importante ressaltar que há jurisprudências que entendem pela oferta de vantagens financeiras para as mulheres com o intuito de lucrar com a exploração sexual, senão vejamos:

> PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVOS REGIMENTAIS NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÕES DE ADMISSIBILIDADE NEGATIVAS. FUNDAMENTOS. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. VERBETE SUMULAR. 182/STJ. INCIDÊNCIA CONFIRMADA. AGRAVOS REGIMENTAIS IMPROVIDOS.
> 1. A teor do verbete n. 182 da Súmula desta Corte, são manifestamente inadmissíveis os agravos em recurso especial que não impugnam, especificamente, todos os fundamentos das decisões confrontadas.
> 2. Agravos regimentais improvidos Consulta ao Sítio do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Aresp n. 437.809/GO)
> **Narra a exordial de acusação que a paciente, juntamente com os demais acusados, em comunhão de ações e unidade de desígnios, mediante oferta de vantagens financeiras tendentes a ludibriar as vítimas, teriam promovido e facilitado a saída de mulheres do território nacional com vistas ao exercício da prostituição em país estrangeiro, com o intuito de lucrar com a exploração sexual.**
> Após regular trâmite da instrução processual, sobreveio sentença dando procedência à denúncia para condenar a ré pela prática dos delitos descritos nos arts. 212, §2º, e 288, caput, ambos do Código Penal, à pena de 7 anos e 7 meses de reclusão, a ser cumprida no regime inicial fechado.
> Irresignada, a defesa interpôs apelação perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o qual negou provimento ao recurso, nos termos da ementa a seguir transcrita:
> PENAL E PROCESSO PENAL. TRÁFICO INTERNACIONAL DE SERES HUMANOS. EXPLORAÇÃO SEXUAL DE MULHERES. ARTIGO

231, 2º, DO CÓDIGO PENAL. CONSENTIMENTO DA VÍTIMA. ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO, ARTIGO 288 DO CÓDIGO PENAL. **Grifo Nosso**

Diante disso, não há divergências quanto ao ilícito, pois se inicia com o aliciamento e posteriormente é concluído com a pessoa que explora a vítima, o qual não se exclui a sua culpabilidade perante o delito praticado, ainda mais com um crime internacional como o tráfico de pessoas.

De acordo com o Relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a maioria das vítimas que estão relacionadas ao tráfico internacional de pessoas de acordo com esse relatório são mulheres e meninas em que a porcentagem chega a 72% dos casos. Enquanto, que o restante da porcentagem é de 21% para homens e 7% para meninos, com isso cabe a reflexão sobre a diferença de porcentagens e dos tratamentos com relação ao sexo feminino sobre o devido crime em questão. (Okumura, 2023; Ministério da Justiça, 2017 a 2020).

Primordialmente, há diversos meios que possibilitam essa abordagem de uma maneira mais elaborada pelo traficante, o da expectativa de conseguir um emprego que foi ofertado, como também, a oportunidade de ser modelo, garçonete, empresária, babá, estudante ou outras funções as quais iriam "realizar" esses serviços n exterior buscando bailarina, melhorias de vida.

Entretanto, devido as condições financeiras e emocionais, as vítimas são enganadas na internet e presencialmente para serem levadas a força ou por "engano" como pessoas traficadas para outro país. E esse engano ocasiona a ligação das vítimas em permanecer no local, considerando que a grande maioria não tem proximidade com o ambiente, com a política, a cultura ou a língua da região. Essas mulheres, em sua grande maioria, saem para buscar mais condições sociais e se inserir no mercado de trabalho, contudo, tornam-se mão de obra explorada nas redes de crime organizado. (Morandi; Amaral, 2022, p. 92).

Ademais, atualmente, observa-se que diversas mulheres, em destaque as brasileiras, saem do interior do estado para conseguir seu objetivo ou buscar a sua necessidade em fronteiras, países próximos ou de maior concentração de vítimas que é na Europa, posto que nesse país encontra-se uma maior concentração de casos com o fim de exploração sexual, violências, trabalho forçado e cárcere privado, como também, singularmente ou destinados ao tráfico de pessoas. (Leal; Pinheiro, 2007, p. 22).

Todavia, o mais visado pelos traficantes ou pelos receptores das vítimas é a práticasexual, pois são vistas como"máquinas" para satisfazer os desejos sexuais de seus donos e permanecerem no local que está sendo mantida a força, o qual basta o corpo para comercializar e exercer a atividade remunerada com lucro, que vai contra qualquer princípio basilar do direito, principalmente contra a dignidade da pessoa humana e direitos como ser humano.

3.1 O QUE É A EXPLORAÇÃO SEXUAL?

A violência sexual é descrita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2023, p. 74) como:

> qualquer ação na qual uma pessoa, valendo-se de sua posição de poder e fazendo uso de força física, coerção, intimidação ou influência psicológica, com uso ou não de armas ou drogas, obriga outra pessoa, de qualquer sexo e idade, a ter, presenciar ou participar de alguma maneira de interações sexuais, ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, com fins de lucro, vingança ou outra intenção.

Já a exploração sexual é uma forma de violência que possui relação com o uso da sexualidade do indivíduo para ganhos econômicos, poder e controle sobre a vítima, possuindo sobre esse comportamento aspectos através dessa exploração, como a prostituição, pornografia,

turismo sexual, tráfico sexual, exploração sexual comercial de crianças ou qualquer outra atividade sexual comercializada.

Em conformidade, o Código Penal no inciso V do art. 149-A informa que a exploração sexual é uma das finalidades obtidas para o tráfico de pessoas:

> Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:
> (...)
> V- exploração sexual. (Incluído pela Lei nº 13.344, de 2016).
> (Brasil, 1940)

Dessa maneira, a exploração é feita para a obtenção de lucro que é visto como uma abordagem dos traficantes através do tráfico, perante a isso, podemos perceber a abordagem de forma "comercial", conforme abostados pelos autores: "a exploração sexual comercial ocorre quando há algum tipo de lucro, por exemplo, em redes de prostituição, pornografia, tráfico e turismo sexual." Assim, poderá ocorrer também a situação em que a pessoa traficada passa a exercer e prestar serviços sexuais seja para seu explorador ou para outras pessoas, ficando sujeitas as condições de trabalho e de moradia análogas à escravidão, ou então somente para desejos sexuais. (Carvalho; Borges, 2016, p. 342)

A Secretária Nacional de Políticas para as Mulheres, Cristiane Britto, informa que o motivo é a exploração sexual "Essas mulheres e meninas são levadas para serem exploradas sexualmente ou vítimas de trabalho escravo. Entretanto, o tema é pouco discutido na sociedade." Portanto, embora seja pouco discutido, a temática é muito bem-vista internacionalmente, pois possui relação com um dos fatores que é a exploração sexual comercial[7].

Levando por essa lógica, a exploração sexual não compreende o comportamento e sentimentos humanos, uma vez que desumaniza a pessoa e acaba destruindo a sua imagem e identidade, tendo em vista que a mulher é posta como objeto sexual e essa relação desconsidera não só as emoções e sensações, mas também, a vontade de existir e a pretensão de coexistir na sociedade. (Silva de Lara, 2009, p. 11).

Além da exploração sexual comercial, um outro aspecto semelhante é o turismo sexual[8] que utiliza do ludambulismo[9] para conseguir contratos sexuais em troca de dinheiro. Um exemplo muito comum disso são os turistas estrangeiros que chegam no litoral brasileiro e aproveitam a oportunidade de demonstrar sua cultura e língua como uma forma de atrair parceiras na praia do Brasil ou em alugar serviços de prostitutas que frequentam a praia à noite, para realizar o crime com essa atração, sendo este, um comportamento frequente dos turistas.

Em frente a esses conceitos, o doutrinador Rogério Sanches Cunha afirma:

> Estimativas da OIT assinalam que durante o ano de 2005 o tráfico de pessoas fez aproximadamente 2,4 milhões de vítimas. A OIT estima que 43% dessas vítimas sejam subjugadas para exploração sexual e 32% para exploração econômica. (Manual de Direito Penal, 2017, p. 223).

Diante desse argumento, podemos perfazer que a predominância das pessoas para o tráfico de pessoas, seguindo por essa porcentagem, são destinadas para fins sexuais identificando o vínculo inerente à prática do tráfico de pessoas para a exploração sexual por meio das violações de direitos humanos. (Revista Nativa Americana de Ciências, Tecnologia & Inovação – RNACTI, 2022, p. 280).

Dessa maneira, em relação ao tráfico de mulheres, o relatório da ONU mostra que 83% são traficadas com fins de exploração sexual, 13% para trabalho forçado e 4% para outras finalidades. Já entre os

homens, 82% são traficados para trabalhos forçados, 10% com fins de exploração sexual, 1% para remoção de órgãos e 7% para outros objetivos.

Posto isso, cumpre destacar que independe do modo e condição financeira e educacional das vítimas para que o tráfico ocorra, mas também, corresponde a uma grande parcela de casos em que a vítima é ocasionada a isso. Ademais, os crimes em combate a dignidade sexual são conduzidos ao julgamento da doutrina penal para as anomalias criminais da sociedade, aspirando a maior qualidade de vida, escudando direitos e protegendo a vulnerabilidade com fim de uma sociedade justa e imparcial. (Rodrigues, 2012, p. 215).

Levando por esse contexto, as vítimas enfrentam uma série de violações de direitos fundamentais, tratadas como mero objetos de lucro as quais sofrem não só da privação de liberdade de expressão e de escolha, mas também da violência sexual e moral retirando-as de sua vida cotidiana e dos direitos individuais básicos do ser humano.

3.2 O CENÁRIO DE EXPLORAÇÃO SEXUAL DESDE A ESCRAVIDÃO ATÉ OS DIAS ATUAIS

A exploração sexual é uma prática que atravessa séculos, moldada por estruturas sociais, econômicas e políticas que perpetuam a vulnerabilidade de determinados grupos, especialmente mulheres, crianças e pessoas em situação de pobreza. Desde o período escravocrata, essa forma de violência tem sido utilizada como instrumento de dominação e mercantilização do corpo humano.

Segundo Thaís Camargo Rodrigues, "embora o primeiro intuito do tráfico de negros para o Brasil não fosse a exploração sexual, muitas escravas foram obrigadas por seus senhores a se prostituir". Mesmo após a abolição da escravidão, ex-escravas continuaram sendo exploradas sexualmente, evidenciando a persistência dessa prática como herança de um sistema opressor.

A escravidão, portanto, foi o berço do tráfico para fins de exploração sexual, e essa realidade evoluiu ao longo dos séculos, adaptando-se às novas dinâmicas sociais e econômicas. Como destacam Gomes e Costa (2021), "o tráfico de pessoas é um dos crimes mais antigos presentes na sociedade, possuindo relatos desde a Idade Média". A prática, que antes era legitimada por sistemas legais e religiosos, passou a ser combatida por tratados internacionais, como a Convenção de Genebra e o Estatuto do Tribunal Penal Internacional, que reconhecem a prostituição forçada como crime contra a humanidade.

Na idade média, observa-se a insistência ao pensamento dos teóricos antigos e medievais sobre a mulher em que afirmava a submissão da mulher medieval. Ademais a isso, mais especificamente na cultura cristã predominante, a visão sobre o sexo estava profundamente enraizada na ideia de fertilidade, havendo uma imagem negativa em torno da mulher.

Nesse ponto, a ideia da objetivação do corpo feminino inicia com o ato sexual o qual era moralmente aceitável, uma vez que tinha a ideia de procriação, onde os homens eram incentivados a ter prazer fora do casamento quando não fosse para procriação, enquanto as mulheres eram condenadas e denominadas pecadoras ou desviadas caso houvesse a prática sexual fora do casamento, sendo uma influência pela teologia cristã e das estruturas patriarcais da sociedade.

De acordo com a Doutora em História, Nascimento (2011, p. 85)

> com anterioridade ao século XIII, pode-se perceber que a Igreja está profundamente afetada pela imagem negativa que a tradição judaica criou em torno à primeira mulher, (...), necessário questionar a validade destes discursos como retratos fiéis do pensamento do conjunto da sociedade medieval, no que diz respeito à mulher.

Ademais, em complemento com esse questionamento sobre o papel da mulher, veio explicando a Doutora Thaís Rodrigues sobre a explicação de Lená Medeiros:

> [...] a exploração sexual de mulheres não era uma atividade nova durante o século XIX e início do século XX, mas havia adquirido uma nova caracterização à medida que o capitalismo e a expansão europeia haviam redesenhado o mundo e vida urbana, provendo a internacionalização dos mercados e a expansão dos prazeres. Neste contexto, a figura da mulher torna-se um objeto para exportação da Europa para um novo Continente. (Menezes, 2018 apud Rodrigues, p. 54)

Compreendendo essa citação, pode-se dizer que essa caracterização ou forma de exploração sexual feminina refletia e reflete nas mudanças sociais e econômicas, corroborando mais nos dias atuais, bem como transforma a pessoa feminina como mercadorias no mercado global atual.

A compreensão da sexualidade advém da justificativa de que tal comportamento está ligado a condição de ser mulher, refletido no físico da vítima e principalmente na sua circunstância de vulnerabilidade devido ao preconceito da sociedade em argumentos raciais, visto que seus direitos eram sem valor na visão do patriarcado, sendo um contexto que retratava a imagem feminina da época como pessoas menos capazes e frágeis. (Costa, 2022, p. 14)

Ademais, a mulher era vista na sociedade colonial, segundo a professora e assistente social Rodrigues (2019, p. 6) como:

> A mulher branca, submissa à autoridade masculina, era subjugada a infidelidade do marido. Não raras são as histórias de conflitos existentes, em que habitualmente o patriarca concubinava-se com suas escravas em busca de prazer, enquanto que com sua

> esposa era apenas para a procriação. A igreja atribuía à mulher branca a responsabilidade pelo provimento da prole, criminalizando a prática sexual por prazer.

Levando por esse viés, a igreja intervia no adultério feminino, as quais as mulheres eram chamadas de "vagabundas", "sujas", "imorais" por terem esse tipo de atitulo, enquanto nas relações de traição ocasionada pelos homens não se fazia a mesma abordagem, visto que perante a sociedade e igreja, era permitido a traição do marido para satisfazer o interesse sexual.

Na época da escravidão, as mulheres escravas eram destinadas principalmente para o trabalho exaustivo de doméstica nas lavouras. Contudo, elas eram submetidas à tratamentos degradantes como por exemplo, em situações de exploração sexual e prostituição para os proprietários, no qual o serviço era destinado para o lucro apenas dos donos. (Lara, 2009, p. 3)

Após a Proclamação da República em 1822, o período imperial representou a conquista da autonomia e da superação da colônia portuguesa após a estrutura nos contextos econômicos e sociais no Brasil. Entretanto, com essa evolução no espaço público, houveram algumas diferenciações nas interações e sociabilidade entre os homens e as mulheres, permanecendo esta, sob o papel de submissão e recato tendo em vista que qualquer manifestação contra poderia ser punida com violência física, sexual ou até mesmo a morte. (Rodrigues, 2018, p. 9)

No contexto ainda sobre o capitalismo juntamente com a exploração sexual, houve um aumento na circulação não só de bens e mercadorias, mas principalmente de pessoas a qual objetificava as mulheres na crescente globalização impulsionada pelo capitalismo e pelo imperialismo europeu, as utilizando para atendimentos sexuais dos europeus e migrantes locais.

Portanto, há que se falar em um grande acúmulo de casos no contexto histórico relacionados ao crime de tráfico humano, tráfico

somente da figura feminina e do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

No contexto contemporâneo, a exploração sexual continua sendo uma das formas mais lucrativas de tráfico humano. Gabriela Costa Frigo de Carvalhho e Paulo César Corrêa Borges (2016) apontam que "a exploração sexual é uma atividade milenar e é constituída como uma forma de trabalho forçado". A base patriarcal da sociedade contribui para a estigmatização das vítimas, que são majoritariamente mulheres, crianças e adolescentes.

A globalização, a pobreza extrema, a desigualdade de gênero e a ausência de políticas públicas eficazes são fatores que alimentam esse ciclo de violência. A exploração sexual, hoje, é facilitada por redes transnacionais que se aproveitam da vulnerabilidade social para aliciar vítimas com falsas promessas de trabalho ou melhores condições de vida.

Diante desse cenário, é imprescindível que o Estado brasileiro fortaleça suas políticas de prevenção, repressão e assistência às vítimas, promovendo ações integradas entre os poderes públicos, a sociedade civil e organismos internacionais. A erradicação da exploração sexual exige não apenas medidas legais, mas também transformações estruturais que garantam dignidade, igualdade e justiça social.

3.3 PERSPECTIVA INTERSECCIONAL DE VULNERABILIDADE DAS MULHERES

A perspectiva da figura feminina condiz com as características atribuídas no que concerne a imagem da pureza, dos traços femininos de delicadeza e fragilidade, tal qual beleza e da sedução, como "mulher bela, sedutora e atraente, cobiçada por seus dotes promissores e beleza exótica", ou seja, compreende-se não só o gênero, mas também no conjunto de representações sociais e culturais construídas nesses meios quando ligadas a uma diferenciação de fatos estruturantes patriarcal dentro da sociedade. (Almeida, 2004, p. 462).

Desde então, em observação a essas qualidades e atributos, a mulher é relacionada a alguém frágil e controlada por homens, isso advém não só pela opinião da sociedade, mas principalmente pelo estado de homens na situação de poder desde a época das terras colonizadas no Brasil. O sentido de controle historicamente associada às mulheres veio desde as explicações religiosas e biológicas acerca da inferioridade e periculosidade feminina nas igrejas católicas quando a mulher era associada ao diabo como alguém que atraísse corporalmente, bem como era um indivíduo propício para o encantamento dos homens. (Lacerda, 2010)

Partindo por esse pensamento, é essencial compreender que essa opressão masculina que leva a um aspecto machista refere-se aos aspectos econômicos, políticos, sociais, trabalhistas, domiciliares e familiares, sendo comum atualmente. Após anos de lutas para uma igualdade de gênero ou uma semelhança do reconhecimento da mulher sem ordem do homem na sua vida, leva-se em consideração a partida para uma valorização da mulher sobre os direitos, deveres e garantias fundamentais como ser humano.

As diferenças sexuais socialmente construídas refletem-se na divisão do trabalho, no salário de forma desigual entre os gêneros, onde as tarefas mais degradantes e os salários mais baixos são destinados às mulheres, e os trabalhos de força e maior esforço corporal, por sua vez, são considerados com uma qualificação maior e de melhor remuneração, como também no comportamento e assuntos relacionados que dizem respeito apenas a homens. Desse modo, a desigualdade social e a discriminação entre classes e pessoas são de fato uma questão de vulnerabilidade que as mulheres sofrem.

Conforme o relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 2005 "Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado", cerca de 2,4 milhões de indivíduos em todo o mundo são identificados como vítimas do tráfico humano, destinados a serem explorados por meio de trabalho forçado. Segundo a OIT, 43% dessas vítimas são submetidas à exploração sexual, enquanto 32% são exploradas economicamente.

O restante (25%) é traficado para uma combinação dessas formas de exploração ou por razões não especificadas.

De acordo com o site do Senado Federal de 2023, em uma pesquisa sobre os últimos dez anos referente ao tráfico de mulheres, afirma que "os meios mais utilizados para cometer o crime foram fraude (50,69%), abuso de situação de vulnerabilidade (22,91%), coação e grave ameaça (4,16, ou seja, a desigualdade de gênero é alarmante, tendo em vista que a grande maioria dos casos são de mulheres e meninas para o tráfico de pessoas.

Além disso, é necessário compreender melhor as diferenças e a sobreposição de opressões e discriminações existentes, tendo como base a violência, baixa escolaridade, o preconceito, a falta de emprego e do apoio governamental e entre outros mecanismos que levam à vulnerabilidade feminina. O que se descreve como a interseccionalidade das pessoas, pode ser considerado como uma ferramenta analítica importante para pensarmos sobre as relações sociais de raça, sexo e classe, e os desafios para a adoção de políticas públicas eficazes.

Levando em conta do assunto acerca da interseccionalidade, deve-se levar como preceito as lutas sociais das mulheres brancas e principalmente das negras no aspecto do machismo, preconceito, xenofobia e o racismo na sociedade, ou seja, há uma percepção não só de uma discriminação, mas de várias abordagens as quais abrange as injustiças contra as mulheres e minorias.

Conforme aponta Kimberlé Crenshaw sobre o conceito da interseccionalidade é que são maneiras de prender as comunicações entre as pessoas com duas ou mais formas de subordinação, as quais podem ser o sexismo, o racismo, ou também o patriarcalismo. Em adição, o autor aponta os preceitos secundários para essa definição:

> A Interseccionalidade dos direitos humanos, por detectar diferentes formas de opressão e tratamento discriminatório baseado em raça, gênero, condição social, idade, orientação sexual, entre outras formas

> de identidade social que se inter- relacionam, exige reparações às vítimas que levem em conta estas especificidades. (Comissão de Concurso do XIX Concurso, 2018)

Em semelhança e acréscimo a esse pensamento, Patricia Hill Collins define a interseccionalidade como:

> [...] uma forma de saber de resistência para desestabilizar mentalidades conservadoras, desafiar poderes opressores, pensar transversalmente toda arquitetura de desigualdades estruturais e oportunidades de vida assimétricas, em busca de um mundo mais justo [...]. (Collins, 2019, p. 119)

Dessa maneira, o conceito interseccional é muito mais complexo e amplo de uma sociedade em mudança, é uma teoria crítica social que busca as consequências estruturais na interação das pessoas com uma subordinação envolta com aspectos de desempoderamento pelas opressões das desigualdades.

3.4 A RELAÇÃO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES E A EXPLORAÇÃO SEXUAL

Em princípio, o tráfico de mulheres é a captura da vítima do local em que habite ou reside para outro que será determinado para uma devida finalidade, enquanto a exploração sexual consta na violação do corpo do indivíduo para atos libidinosos e carnais, um delito acompanhado do tráfico, determinante ou da finalidade do primeiro crime.

Conforme relatório da UNODC o tráfico internacional tem mais relação com a exploração sexual havendo um engano total da vítima, enquanto no tráfico interno o assunto está mais relacionado a necessidade da pessoa em estar sujeira às condições do serviço,

“as pessoas se submetam às ações dos traficantes por força da necessidade de sobrevivência em razão da falta de perspectivas de vida futura.” (OIT 2005, P. 15).

De forma adicional, o referido relatório afirma que "Aqueles que registraram mais casos com vítimas masculinas identificaram mais situações de trabalho escravo, enquanto os que apresentam mais vítimas mulheres indicaram mais casos de exploração sexual.” Desse modo, as vítimas femininas sendo mulheres e meninas (cis e trans) terão em sua grande maioria a finalidade para exploração sexual, onde o corpo feminino é tratado como objeto quando se trata de exploração sexual tendo como fator a objeção e a comercialização envolvendo as mulheres.

A relação entre o tráfico internacional de mulheres e a exploração sexual tem como objetivo o trabalho em bordéis ou clubes de strip, pornografia ou outros contextos que envolvam o teor sexual ou libidinoso. Em acréscimo, deve ser abordado e contextualizado o ponto principal que englobam ambos, a desigualdade social do mundo capitalista envolvente no modo da vulnerabilidade e coação da pessoa, haja vista que devido as condições econômicas as tornam vulneráveis e mais propícias a aceitar acordos ou acatar a imposição feita por meio de coação para realizar tal ato. (UNODC, 2017, p. 14)

Outro ponto essencial e complementar é que, conforme a lei penal, não há a necessidade da exploração de fato para que o delito se consuma, mas basta que a vítima seja efetivamente colocada em situação de exploração, ou seja, independe da efetiva exploração, mas que apenas ocorra a intenção dos atos sexuais ou dos atos preparatórios para tal delito para se configurar crime de tráfico para fins de exploração sexual. (UNODC, 2017, p. 15)

Essa realidade evidencia a urgente necessidade de medidas específicas no combate à objetificação e comercialização do corpo feminino, uma vez que tais ações possuem a pretensão criminosa os quais exigem uma proteção e uma oferta mais vigorosa de apoio para as vítimas.

Com isso, é imperativo destacar e fortalecer os mecanismos de fiscalização com a tecnologia nos órgãos e entidades, proporcionar campanhas educativas que provoquem a curiosidade das pessoas, principalmente de mulheres, em conhecer do crime e da gravidade desse problema, causando assim a erradicação das possíveis práticas proporcionando esses ambientes de alta taxa de tráfico tornando- o em um ambiente mais seguro às mulheres.

4. EFICÁCIA NORMATIVA PARA O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE MULHERES

Como já demonstrado nos capítulos anteriores, o tráfico de mulheres é um crime de extrema gravidade no mundo atual, pois trata-se de um assunto delicado que envolve outros fatores que causam desespero e, por vezes, desinteresse da sociedade.

Pela complexidade da situação, o tráfico de mulheres é abordado não só do direito violado, mas também, das possíveis causas externas com relação a prática delituosa que envolvem o crime, conforme aponta Ladeia (2016, p. 2):

> A prática tem crescido nos últimos anos devido a vários fatores que existem e que não foram superados: conflitos mundiais; intensificação do fluxo de refugiados e imigrantes fugindo do horror das guerras e da escassez econômica crescimento do índice de violência na esfera global; instabilidade política e econômica, a globalização com a abertura das fronteiras e integração dos espaços geográficos mundiais, aumento das desigualdades socioeconômicas; desastres naturais, ineficácia das leis e desinteresse dos estados e autoridades responsáveis; preconceitos relacionados com gêneros, raça e culturas que geram milhares de possíveis vítimas para os atentos olheiros das redes criminosas.

Diante dessa explicação, há outras causas para o combate ao tráfico de mulheres que são os tratados internacionais, uma vez essenciais para o enfrentamento do crime. Esses tratados são baseados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, nos dados, relatórios e informações da ONU, como também, acrescidas do Protocolo de Palermo de 2000 para conceituação do tema.

O UNODC, do ano de 1999, dispõe do Programa contra o Tráfico de Seres Humanos em cooperação com o Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime Interregional (UNICRI), que possuem a participação dos Estados-Membros para combater o tráfico, com atuação para prevenção, proteção e criminalização do tráfico de pessoas.

Em 2013, houve uma proposta na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico de Pessoas no Brasil sobre o Projeto de Lei nº 6934/2013 que dispõe sobre o combate ao tráfico internacional e interno de pessoas. Esse projeto está arquivado com a apreciação do Plenário com tramitação urgente. Ademais, juntamente com o apenso PL 172/2015[10], que trata sobre o mesmo objeto referente ao crime de tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual, para alteração ao §2º do art. 231 do Código Penal. Entretanto, tal dispositivo do referido código foi revogado pela Lei nº 13.344/2016, sendo esta, mais atualizada para tratar sobre o tráfico de pessoas.

Concomitante a isso, instituiu-se em 2006, mas aprovado em 2008, o primeiro documento relativo a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) que debate sobre a prevenção, repressão e responsabilização dos atendimentos às vítimas. Além disso, foi implementado outros dois documentos que agregaram valores de transversalidade e colaboração para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (ETP) o II Plano de 2013 a 2016 e o III Plano de 2018 a 2022, os quais facilitam nas medidas eficazes que possam combater as ações delituosas. (MJSP, 2021)

De acordo com o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) de 2017 juntamente com o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), opera no âmbito

do Ministério da Justiça, no qual é composto por representantes de órgãos do governo federal, organizações da sociedade civil, entidades especializadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas e conselhos nacionais de políticas relacionadas ao tema. (MJSP, 2017)

A Lei nº 13.344/2016 vai dispor sobre a prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas. Essa lei vai conter em seus capítulos os princípios e diretrizes a serem seguidos para o enfretamento ao tráfico de pessoas, bem como a prevenção, repressão e proteção e da assistência às vítimas de forma direta ou indireta ao crime.

A relação do tráfico de mulheres e a eficácia normativa no Brasil está vinculada não apenas com o Código Penal vigente, mas também com as políticas públicas implementadas em diversos órgãos, como também, aos planos de ação que colaboram para esse enfrentamento desse crime. Essas iniciativas desempenham um papel fundamental nas disseminações dessas informações, posto que, possam conscientizar a população e promover mais indutos para a identificação dos acusadores, abusadores e traficantes e prevenir as mulheres (adultas, adolescentes e crianças) na proteção a essas vítimas e na aplicação do respectivo planejamento dos órgãos.

A Ação Global Contra o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Imigrantes (GLO.ACT) foi uma ação implementada em 2015 a 2019, em que o Brasil passou a aderir para garantir mais aplicabilidade de forma estratégica para combater o crime. Essa ação foi implantada em 15 países entre eles a África, Ásia, Leste Europeu e América Latina com o enfoque nas assistências governamentais, organizações e as vítimas do tráfico de pessoas e aos imigrantes traficados, pois assim, considera-se o foco nas partes existentes e no meio de solução para que essa ação global ocorra. (UNODC, 2019).

Um dos objetivos é fazer com que esses países desenvolvam políticas para combater o tráfico de pessoas interno e internacional e o tráfico ilícito de imigrantes. Com a criação de medidas legislativas para o enfrentamento desses crimes e a comunicação entre os atores da segurança pública para a identificação, investigação e punição dos

praticantes desses crimes, os programas desenvolvidos de assistência a essas vítimas serão mais eficazes para os confrontos desses criminosos. (UNODC, 2019).

4.1 BRASIL E OS MEIOS DE PREVENÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO AO TRÁFICO DE MULHERES

Os meios de desenvolvimento para a prevenção e repressão à crimes contra os direitos humanos são estimulados com as políticas públicas, o avanço da tecnologia em administrar as situações e com as ações de órgãos policiais por meio de técnicas que são aplicadas para os devidos auxílios às vítimas.

As políticas públicas são criações de medidas efetivas de determinado assunto que se encontra em problema ou em déficit que estão relacionados a serviços básicos à população como um todo, uma vez que não há a devida disponibilização para a sociedade da solução para esse problema. Desse modo, é necessário a implementação das políticas públicas para a solução ou para garantir o devido acesso e ao direito protegido.

Com o avanço da tecnologia é possível que haja a utilização voltada para a identificação, o rastreamento e o controle das pessoas, sendo uma maneira mais fácil de enganar e recrutar as vítimas. Contudo, tal mecanismo pode ser benéfico, como por exemplo, o reforço nas operações policiais e institucionais que por meio da internet haverá uma rapidez e uma facilidade na aplicação da efetiva punição aos criminosos com um procedimento mais célere e justo para as pessoas, como também, haverá um avanço nas situações e relações tanto jurídica como física as quais poderão combater esse delito de maneira direta ou indiretamente.

De acordo com a Polícia Federal, o conhecimento aos servidores policiais com relação ao tráfico de pessoas é de competência da Coordenação-Geral de Repressão a Crimes Contra os Direitos Humanos (CGDH) que realizam provas para a ampliação do aprimoramento

das técnicas aplicadas, bem como a prospecção de situações de interesse com as devidas orientações às unidades, aplicando as ações e operações no Brasil todo, como por exemplo as "Opedração Ilusão", "Operação Montanhas e Pedras", "Operação Sororidade" e outras que tiveram um proveito de cumprimento para a apreensão de pessoas que supostamente ou realmente dispuseram de esquemas para o tráfico de mulheres.

Outrossim, o órgão de polícia possui sistemas de controle, registro e movimentos migratórios nos postos de fronteiras, os quais contém dados dos estrangeiros registrados no Brasil, para que assim, possa haver uma maneira de facilitar a situação policial que pode servir de alerta às autoridades, com restrições aos traficantes e preponderante a uma proteção às vítimas de acordo com esse controle.

4.2 MEIOS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES NAS SITUAÇÕES DE TRÁFICO DE PESSOAS

É fundamental que as vítimas envolvidas não precisem de provas para se comprovar tal ato ou motivação para a configuração, uma vez que a vítima é a única pessoa que não deveria ser questionada sobre a violação, mas sim acolhida, protegida e reconhecida como vítima nessa situação. Com isso, facilitaria a reintegração da mulher na sociedade reduzindo e prevenindo os danos morais e psicológicos, tendo em vista que para tal perturbação houve a exploração da mulher.

Desse modo, o Ligue 180 (Nacional e Internacional), da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, do Governo Federal, tem como objetivo o fornecimento de informações e o recebimento de denúncias das vítimas de violência e tráfico os quais tentam aniquilar as quadrilhas de tráfico de mulheres. Esse atendimento tem como finalidade a orientação sobre os seus direitos no qual é encaminhado para outros serviços quando necessário.

Conforme as informações no site Gov.Br, a Central de Atendimento do Ligue 180 do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania dispõe que:

> O atendimento funciona 24 horas, todos os dias da semana, inclusive finais de semana e feriados, e pode ser acionada de qualquer lugar do Brasil e de mais 16 países (Argentina, Bélgica, Espanha, EUA - São Francisco -, França, Guiana Francesa, Holanda, Inglaterra, Itália, Luxemburgo, Noruega, Paraguai, Portugal, Suíça, Uruguai e Venezuela). Desde março de 2014, o Ligue 180 atua como disque-denúncia, com capacidade de envio de denúncias para a Segurança Pública com cópia para o Ministério Público de cada estado. Para isso, conta com o apoio financeiro do Programa "Mulher, Viver sem Violência".

O Disque 100 é um serviço de utilidade pública da Secretaria Especial de Direitos Humanos do MDH, do Governo Federal, destinado a receber denúncias relativas a violações de direitos humanos, caracterizando-se por receber um número maior de casos de tráfico e violência envolvendo crianças e adolescentes, especialmente as pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica. Além disso, o serviço tem como objetivo a orientação dos programas e serviços de proteção para o acionamento de uma grave situação de violação aos direitos da pessoa que possa vir a ocorrer ou está em curso.[11]

A Polícia Federal também possui um canal de denúncia, com o fornecimento de e- mails e números de telefone que possam ajudar as vítimas a enfrentar o medo e realizar a acusação do traficante.

Para a obtenção de assistência ao tema em questão, há a disposição de missões diplomáticas estabelecidas no país que são pertencentes de territórios estrangeiros e que possuem além da assistência consular contam também com uma proteção aos cidadãos,

ainda mais com relação ao tráfico internacional, os quais são chamados de consulados e embaixadas.

Para tanto, é importante destacar a importância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, visto que se trata de um apelo global com ações que possam inibir ou diminuir o objetivo pretendido. Como é o caso das ODS 5 (Igualdade de Gênero) que tem como objetivo "Alcançãor a igualdade de gênero e emponderar toas a mulheres e meninas." e a ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) que tem o intuito de "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e contruir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis." (ONU, 2024)

Um ponto mais específico sobre a ODS, em seu Objetivo 5.2., tem como foco a eliminação de todas as violências contra mulheres e meninas, nas esferas público e privadas incluindo tráfico e exploração sexual e de outros tipos. Tal ponto faz referência a finalidade sobre a igualdade de gênero e de oportunidades para as mulheres, haja vista que as exposições fazem referência à redução de acesso da mulher em qualquer ramo da sociedade. Com isso, essa ODS é um começo de uma base importante para realizar reformas e dar às mulheres direitos iguais, bem como fortalecer as legislações aplicáveis para o crime em questão, resguardando, portanto, a garantia e valorização mundial da figura feminina. (ONU, 2024)

Por outro lado, a ODS 16, tem a finalidade de reduzir as formas de violência, como também em seu ponto 16.2 "Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças. Desse modo, há que se falar em um começo de até 2030 para assegurar uma garantia de tomada de decisão e participação da esfera global em um assunto extremamente importante e que necessita ser colocado em prática para que possa promover não só a paz, justiça e instituições eficazes, mas também no cumprimento de leis e políticas voltadas ao ramo do tráfico de pessoas. Esses objetivos da ONU tem o propósito de reduzir e eliminar todas as formas de violência e discriminação existentes entre as pessoas. (ONU, 2024)

Os Núcleos do ETPs são responsáveis por planejar estrategicamente e desenvolver planos estaduais, uma vez que possuem abrangência estadual e a dedicação na articulação de órgãos públicos e entidades civis e no suporte às Polícias Federal e Civil, por meio do fornecimento de informações.

Conforme o que determina a Lei 13.344/2016 em seu artigo 6º, sobre as formas de proteção e assistência às vítimas do tráfico de pessoas são:

> Art. 6º A proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas compreendem:
> 2.1.1- assistência jurídica, social, de trabalho e emprego e de saúde;
> 2.1.2- acolhimento e abrigo provisório;
> 2.1.3- atenção às suas necessidades específicas, especialmente em relação a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional, diversidade cultural, linguagem, laços sociais e familiares ou outro status;
> 2.1.4- preservação da intimidade e da identidade
> 2.1.5- prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais;
> 2.1.6- atendimento humanizado;
> 2.1.7- informação sobre procedimentos administrativos e judiciais.

Para mais, compreende também nos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 6º da lei nº 13.344/2016 sobre o início do amparo as vítimas e sua reinserção na sociedade, bem como de casos no exterior para assistência imediata consular brasileira e da recuperação psicológica e física da vítima conforme a ajuda compreendida no inciso I do art. 6º da referida lei.

> Art. 6º (...)
> § 1º A atenção às vítimas dar-se-á com a interrupção da situação de exploração ou violência, a sua reinserção social, a garantia de facilitação do acesso à educação, à cultura, à formação profissional e ao trabalho e, no caso de crianças e adolescentes, a busca de sua reinserção familiar e comunitária.
> § 2º No exterior, a assistência imediata a vítimas brasileiras estará a cargo da rede consular brasileira e será prestada independentemente de sua situação migratória, ocupação ou outro status.
> § 3º A assistência à saúde prevista no inciso I deste artigo deve compreender os aspectos de recuperação física e psicológica da vítima.

Todos esses mecanismos possuem o apoio e suporte para encaminhar as vítimas aos abrigos, auxiliar o retorno à cidade de origem e implementam ações de combate ao tráfico de pessoas com a colaboração de órgãos públicos e a sociedade civil[12]. A competência para o desenvolvimento de pesquisa, formação, capacitação e sensibilização de entidades e do público em geral sobre o tema, devem ser desenvolvidas com as atividades em conjunto com as redes regionais e locais de atendimento.

Portanto, além desses mecanismos, é importante que a população se conscientize e perceba o quanto esse tema é importante mesmo que desconhecido para muitas pessoas, bem como que possa alertar as autoridades e órgãos nas redes sociais, notícias e na internet para se manifestarem de maneira mais abrangente e não somente figurativa e escrita, mas sim com ações que beneficiem e auxiliem as vítimas (principalmente mulheres) que passam por acontecimentos destrutivos à vida e a dignidade da pessoa humana, além de haver a contrariedade aos direitos humanos e fundamentais para um ser humano em sociedade.

5. ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS

O enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas exige uma abordagem jurídica e política robusta, multidisciplinar e integrada. No Brasil, esse enfrentamento tem se consolidado por meio de legislações específicas, políticas públicas e cooperação internacional, refletindo o compromisso do Estado com a proteção dos direitos humanos e a erradicação desse crime.

5.1 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL

Historicamente, o tráfico de pessoas era tratado de forma fragmentada no ordenamento jurídico brasileiro. O antigo artigo 231 do Código Penal previa o crime de tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual. Contudo, essa abordagem era limitada e não contemplava outras formas de exploração, como o trabalho escravo, o tráfico de órgãos e o casamento forçado.

Com a promulgação da Lei nº 13.344/2016, houve uma significativa ampliação do conceito jurídico de tráfico de pessoas. Essa lei revogou o artigo 231 e passou a tratar o tráfico de pessoas no artigo 149-A do Código Penal, incluindo diversas formas de exploração e estabelecendo medidas de prevenção, repressão e assistência às vítimas.

Segundo Ferreira (2020), "a lei penal, por muito tempo, associou expressamente o combate ao tráfico de pessoas à repressão da prostituição, por meio da criminalização de atividades relacionadas e de seus facilitadores. Essa situação alterou-se apenas em 2016, em que o escopo do tráfico de pessoas foi ampliado para abranger inúmeras formas de exploração".

A evolução legislativa brasileira demonstra um avanço significativo na proteção da dignidade humana, ao reconhecer a complexidade do tráfico de pessoas e ao incorporar uma abordagem

mais abrangente e alinhada aos princípios constitucionais e internacionais de direitos humanos.

5.2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS

O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais que tratam do tráfico de pessoas, sendo o principal deles o Protocolo de Palermo, adotado em 2000. Esse protocolo define o tráfico de pessoas como o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, por meio de ameaça, uso da força ou outras formas de coação, com o objetivo de exploração.

Benigno Núñez (2015) destaca que

> o combate ao tráfico de pessoas exige a reorientação da política internacional para uma 'globalização ascendente', no sentido de progredir para uma melhor distribuição de riquezas em nível global e uma maior proteção dos direitos humanos.

A incorporação de normas internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro fortalece a atuação estatal no combate ao tráfico de pessoas, promovendo a harmonização legislativa e a cooperação jurídica internacional como pilares da efetividade das ações repressivas e preventivas.

5.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituída pelo Decreto nº 5.948/2006, e os sucessivos Planos Nacionais estruturam a atuação do Estado brasileiro em cinco eixos: estruturação da política pública, coordenação e parcerias, prevenção, proteção e assistência, e repressão e responsabilização.

Ferreira (2020) observa que “as políticas públicas brasileiras analisadas foram aquelas sob o mando do Ministério da Justiça e Segurança Nacional. O Brasil já vem adotando há algum tempo políticas migratórias humanitárias, buscando integração do migrante na sociedade, proteção contra situações de exploração laboral desumanas, promoção de acolhida humanitária.”

As políticas públicas voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas devem ser contínuas, intersetoriais e baseadas em evidências, garantindo que o Estado cumpra seu dever constitucional de proteger os direitos fundamentais e promover a justiça social.

5.4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E REDES DE PROTEÇÃO

A natureza transnacional do tráfico de pessoas exige cooperação entre países. O Brasil participa de redes internacionais de enfrentamento, como a Iniciativa TRACK4TIP, e mantém Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e Postos Avançados, que atuam na identificação de vítimas e na articulação de políticas locais.

Etiene Coelho Martins (2020) afirma que “a concentração de esforços na repressão não leva à solução do problema, o qual, tendo em vista sua origem na vulnerabilidade da vítima, deve ser tratado com esforços preventivos. E, dentro desta visão, uma abordagem baseada nos direitos humanos deve ser entoada, de maneira que a atenção se volte à vítima e não ao traficante”.

A cooperação internacional é um instrumento jurídico indispensável para o enfrentamento do tráfico de pessoas, pois permite a superação das limitações territoriais da jurisdição nacional e assegura a proteção efetiva dos direitos humanos em contextos globais.

5.5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Diante da complexidade do tráfico internacional de pessoas, os desafios jurídicos e políticos exigem respostas cada vez mais articuladas e eficazes. A legislação brasileira avançou ao incorporar uma abordagem mais ampla e humanizada, mas ainda há lacunas na implementação das políticas públicas, na capacitação dos agentes envolvidos e na integração entre os entes federativos.

A cooperação internacional é indispensável, especialmente em um contexto de redes criminosas transnacionais que se aproveitam de vulnerabilidades sociais e econômicas. O fortalecimento de acordos bilaterais e multilaterais, bem como a atuação conjunta entre países, é essencial para a prevenção, repressão e proteção das vítimas.

Como conclui Martins (2020), "a pretensão é provocar um pensamento crítico sobre o assunto, a fim de desconstruir e reconstruir ideias para um efetivo enfrentamento deste crime que reflete grave violação aos direitos humanos"

O enfrentamento jurídico e político ao tráfico internacional de pessoas deve ser dinâmico e adaptável, incorporando práticas de governança eficaz, controle social e fortalecimento institucional, com vistas à erradicação do crime e à promoção de uma sociedade mais justa e segura.

6. CONCLUSÃO

Uma das principais abordagens sobre o tráfico de mulheres é a sua definição e o aprofundamento com a finalidade da exploração sexual envolvendo a vulnerabilidade das mulheres no crime em tela.

A análise interseccional foi compreendida durante o trabalho como um dos diversos fatores que interagem no aumento da vulnerabilidade de determinadas mulheres a serem aliciadas e exploradas por redes de tráfico de mulheres, essas desigualdades de gênero, raça, classe social, idade e nacionalidade que perpetuam

até hoje. Esse fator da interseccionalidade tem como um dos pontos principais a mulher como a "vítima frágil", haja vista que as mulheres negras, indígenas e de baixa renda e/ou as que se encontram em situações de marginalização socioeconômica.

Além disso, o estudo destacou a insuficiência das políticas públicas atuais em abordar essas múltiplas camadas de vulnerabilidade sobre o tráfico de mulheres, como também foi possível perceber a limitada capacidade de fiscalização nas fronteiras e nas lacunas das leis, tendo em vista que ainda o tráfico de mulheres não é considerado um crime hediondo.

Desse modo, os resultados obtidos sobre o tema em questão foram a percepção da problemática sobre em sua grande maioria as vítimas serem mulheres e crianças capturadas à força ou induzidas ao erro em busca de melhores condições de vida, e devido a isso implantado meios de atendimento à mulher no qual há uma prevenção, proteção e reintegração das mulheres.

Posteriormente, outro ponto foram os textos normativos serem revolucionados e mais abrangentes sobre as diversas formas de tráfico de pessoas, bem como as palestras e rodas de conversa dos representantes de países e de órgãos federais para atualizações dos planos de combate ao tráfico de pessoas que proporcionam uma ampla divulgação no tema em questão transmitidos nos sites próprios das organizações. Além disso, com a realização de campanhas de informação e divulgação de materiais informativos sobre o que é o tráfico, possíveis causas e resultados para a solução do crime em si e as operações feitas pelos agentes policiais em diversas regiões do Brasil sobre a desarticulação de organizações criminosas atuantes no tráfico.

Contudo, algumas lacunas precisam ser preenchidas com as políticas de combate ao tráfico com foco nos planos garantem que essas medidas sensíveis sejam apenas de pessoas no geral, até o momento não há um foco nas formas de combate à desigualdade das vítimas no tráfico de mulheres. Ademais, cumpre destacar que houve uma atualização da Lei nº 8.072/1990 (crimes hediondos) referente ao tráfico de pessoas cometido contra criança ou adolescente, o qual

foi incluído pela Lei 14.811, de 2024, com isso, é importante frisar que não há uma iniciativa para o que dispõe sobre as mulheres nesse meio criminal, o qual poderá ser discorrido em um futuro artigo de mestrado.

Com isso, é de extrema importância apresentar que as redes de tráfico são comumente rápidas e comprometidas com as abordagens estruturais para o devido fim. Desse modo, é crucial que haja o enfrentamento não só estrutural, mas jurídico e publicitário para que possa fortalecer as organizações que atuam nessa área de uma forma mais dinâmica juntamente com a sociedade civil, visto que são fundamentais para a prevenção e o combate ao tráfico de mulheres.

Em suma, enfrentar o tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual no Brasil exige um esforço conjunto e em consideração a complexidade da interseccionalidade e a necessidade de ações multidimensionais para promover a justiça, a igualdade e a dignidade de todas as mulheres, juntamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ODS 5 e ODS 16 da ONU.

Conclui-se que o tema em questão é de extrema complexidade e de pouca divulgação, posto isso, o essencial é a exigência de esforço mútuo e contínuo da sociedade como um todo, como também dos órgãos institucionais, policiais e jurídicos para a preservação da dignidade da pessoa humana, a paz humana após os transtornos existentes, para que possa proporcionar uma possível melhora dos direitos humanos e fundamentais para todas as mulheres.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Julia de Albuquerque. **O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual: uma abordagem da teoria crítica feminista.** 2021. 98 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/28414>. Acesso em: 09 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal.** Rio de Janeiro, 7 de dezembro de 1940. Diário Oficial da União, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 9 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas.** Brasília, DF, Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, CLBR, 1888. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** Gov.Br. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt- br/assuntos/seus-direitos/migracoes/iii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de- pessoas. Acesso em: 26 mai. 2024.

BRASIL. Polícia Federal. **Relatório de informações n. 08198.020953/2024-11, obtido por intermédio da Lei de Acesso à Informação.** Disponível em: www. https://falabr.cgu.gov.br/web/. Acesso em: 22 mai. 2024.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Relatório de informações n. 08198.018203/2024-80, obtido por intermédio da Lei de Acesso à Informação.** Disponível em: www. https://falabr.cgu.gov.br/web/. Acesso em: 29 mai. 2024.

CARVALHHO, Gabriela Costa Frigo de; BORGES, Paulo César Corrêa. **Tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado: a exploração sexual e o trabalho escravo.** Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, ano 20, n. 31, p. 335-356, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/download/1801/1950>. Acesso em: 05 set. 2025.

CARVALHO, Ilma Pereira. **Tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual.** 2008. 81 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/29441>. Acesso em: 04 set. 2025.

COUTINHO, Amanda Gabrielli da Silva. **Tráfico internacional de mulheres na fronteira e seu enfrentamento sob uma perspectiva interseccional.** 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) _ Faculdade de Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2018.

CUNHA, Julia Pimentel Canejo Pinheiro da; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga**. O tráfico internacional de pessoas para fins sexuais: uma análise do Protocolo de Palermo e a Lei 13.344/16.** *Derecho y Cambio Social*, Lima, n. 52, p. 1–20, abr. 2018. Disponível em: https://derechoycambiosocial.com/

revista052/O_TRAFICO_INTERNACIONAL_DE_PESSOAS.pdf. Acesso em: 02 set. 2025.

DA COSTA, Vinícius. **Tráfido humano com a finalidade de expliração sexual de pessoas à luz do Direito Penal Brasileiro.** Universidade São Judas Tadeu/SP, 2022. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/items/a004d968-9361-4a1c-829e-0b3f4092f830 Acesso em: 10 mai. 2024.

DIAS NASCIMENTO, Maria Filomena. Ser mulher na idade média. T.E.X.T.O.S DE H.I.S.T.Ó.R.I.A. Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB., [S. l.],v. 5, n. 1, p. 82–91, 2011. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/textos/article/view/27754. Acesso em: 14 mai. 2024.

FERNANDES, Cláudio. **O que é a Lei Áurea?**; Brasil Escola. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-lei-aurea.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

FERREIRA, Lorena Rodrigues. **Tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/13400>. Acesso em: 05 set. 2025.

FERREIRA, Maria Eduarda dos Santos. **O conceito de mulher e a sua aplicação na Lei nº 13.104/15.** Canal Ciências Criminais – JusBrasil, 2019. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-conceito-de-mulher-e-a-sua-aplicacao-na-lei-n-13104- 15/695225893. Acesso em: 20 mai. 2024.

FERREIRA, Micaela Amorim. **Tratados internacionais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas e seus reflexos nas leis e políticas públicas brasileiras.** 2020. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito)

– Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2020. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/c02bc469-f9b0-4613-9007-7aa6f0b64bdd/content. Acesso em: 02 set. 2025.

GOMES, Francisco Danilo de Souza; COSTA, Emanuela Guimarães Barbosa. **Tráfico de pessoas e exploração sexual no Brasil.** Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-19/gomes-costa-trafico-pessoas-exploracao-sexual-brasil/>. Acesso em: 06 set. 2025.

HIGA, Carlos César. **Brasil Colônia**; Brasil Escola. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/brasil-colonia.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

LADEIA, Ansyse Cynara Teixeira. **Tráfico internaciona de mulheres e seu enfrentamento no âmbito nacional e internacional.** Senado Federal. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/pesquisa/trafico-internacional-de-mulheres-e-seu-enfrentamento-no-ambito-nacional-e-internacional. Acesso em: 21 mai. 2024.

LARA, C. S. de. **Conceito de contexto no tráfico internacional de mulhers: a situação do Brasil.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 5, n. 5, 2009. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/225. Acesso em: 27 fev. 2024.

LIMA, Paola. **Tráfico de pessoas, exploração sexual e trabalho escravo: uma conexão alarmante no Brasil.** Agência Senado. Publicado em 21/07/2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2023/07/trafico-de-pessoas-exploracao-sexual-e-trabalho-escravo-uma-conexao-alarmante-no-brasil . Acesso em: 18 mai. 2024.

LOPES, Lara Macêdo; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. **Tráfico internaiconal de mulheres para a expliração sexual.** Derecho y Cambio Social. Fecha de publicación: 15/07/2016. Disponível em: https://www.derechoycambiosocial.com/revista045/TRAFICO_INTERNACIONAL_DE_MU LHERES.pdf. Acesso em: 04 abr. 2024.

MARQUES; TADEU, Fernando; SUZANA, Caldas Lopes de Faria**. O tráfico internacional de pessoas para os fins de exploração sexual: uma análise à luz do caso concreto no Brasil.** Revista da Faculdade de Direito [en linea]. 2019, (46), e20194605. ISSN: 0797-8316. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=568161026004. Acesso em: 27 fev. 2024.

NOGUEIRA FURTADO, R.; APARECIDA DE OLIVEIRA CAMILO, J. **O Conceito de**

Biopoder no Pensamento de Michel Foucault. Revista Subjetividades, [S. l.], v. 16, n. 3, p.34_44, 2017. DOI: 10.5020/23590777.16.3.34-44. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rmes/article/view/4800. Acesso em: 1 abr. 2024.

REIS, Tiago. **Escambo: entenda o que é e como era esse sistema de troca.** SUNO. SUNO ARTIGOS. 2020. Disponível em: https://www.suno.com.br/artigos/escambo/ Acesso em: 01 jun. 2024.

RIBEIRO, Maria Luiza Lombardi. **Tráfico internacional de pessoas à luz da legislação brasileira e o direito comparado**. Revista Científica da UNIESP, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 45–60, maio 2021. Disponível em: https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20210618131928.pdf. Acesso em: 02 set. 2025.

RODRIGUES, Thais de Camargo**. O tráfico internacional de pessoas para fim de exploração sexual e a questão do consentimento.** 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito,

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/D.2.2012.tde-30102012-102346. Acesso em: 14 mai. 2024.

SALGADO, Guilherme dos Santos. **Tráfico internacional de pessoas: enfrentamento à luz do ordenamento jurídico brasileiro.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/5486. Acesso em: 02 set. 2025.

SILVA, Iana Siqueira da; DIAS JÚNIOR, Clóvis Marques. **Tráfico internacional de pessoas: uma análise à luz da ordem jurídica internacional e brasileira**. Conteúdo Jurídico44, São Paulo, 27 out. 2022. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/59672/trfico-internacional-de-pessoas-uma-anlise-luz-da-ordem-jurdica-internacional-e-brasileira. Acesso em: 02 set. 2025.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. **Mulheres brancas no fim do período colonial**. Cadernos Pagu, Campinas, SP, n. 4, p. 75_96, 2008. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/1763. Acesso em: 8 abr. 2024.

SILVEIRA, Gláucio Batista da; PRADO, Lhauana Nicodemos. **Tráfico internacional de mulheres para exploração sexual.** Repositório Institucional AEE, 2017. Disponível em: http://repositorio.aee.edu.br/jspui/handle/aee/17516. Acesso em: 27 mar. 2024.

SOUZA, Jaciara Almeida de. **Tráfico internacional de mulheres para fins exploração sexual.** Revista Processus Multidisciplinar, [S. l.], v. 2, n. 4, p. 1020_1036, 2021. Disponível em: https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/562. Acesso em: 27 fev. 2024.

TERESI, Verônica Maria. **O enfrentamento do tráfico internacional de pessoas no Brasil: entre a criminalização e o enfoque em direitos humanos**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 13, n. 2, p. 89–110, jul./dez. 2023. Disponível em: https://www.academia.

edu/124549518/O_enfrentamento_do_tr%C3%A1fico_internacional_de_pessoas_no_Brasil_entre_a_criminaliza%C3%A7%C3%A3o_e_o_enfoque_em_direitos_humanos. Acesso em: 02 set. 2025.

UNODC. II Plano Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas. (2013-2016) 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua- protecao/trafico-de- pessoas/Politica%20e%20Planos%20Nacionais/II%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/cop y_of_relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf. Acesso em: 28 mai. 2024.

UNODC.**Relatório Nacional sobre o tráfico de pessoas. Dados de 2014 a 2016.**

2016. Brasília. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua- protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/relatorios-de-dados/relatorio-de- dados.pdf. Acesso em: 23 mai. 2024.

VIEIRA,Vera; CHARF,Clara(org**) Percepção da Sociedade Sobre o Tráfico de Mulheres.** São Paulo: Data Folha Instituto de Pesquisa, 2016. Disponível em: https://mulherespaz.org.br/site/wp-content/uploads/LIVRO-COMPLETO.pdf Acesso em: 21 mai. 2024.

PODER CONSTITUINTE NO BRASIL: ENTRE A INFLUÊNCIA LUSA E A EMERGÊNCIA DO CONSTITUCIONALISMO NACIONAL

Aimeê Giovana Heffel[26]
Luis Emanuel Lucas[27]
Marcelo Pereira Cruvinel[28]

RESUMO

O presente artigo propõe uma análise histórico-jurídica do Poder Constituinte no Brasil, com ênfase em sua formação teórica e desenvolvimento prático desde o período colonial até a fundação constitucional do Império. Inicialmente, aborda-se a teoria do Poder Constituinte, distinguindo suas manifestações originária e derivada, bem como sua relevância para a legitimação da ordem jurídica. Em seguida, o estudo se volta aos apontamentos históricos do Brasil Colônia, destacando a latência do poder constituinte em um contexto de dominação portuguesa, onde o Direito era essencialmente transplantado da metrópole, sem espaço para a autodeterminação normativa local. A análise das Capitanias Hereditárias e da influência luso-jurídica revela um sistema normativo centralizado e excludente, que moldou os primeiros contornos da cultura jurídica brasileira. Ainda assim, surgem, mesmo que de forma embrionária, as primeiras faíscas do pensamento constitucional, impulsionadas por movimentos de revolta e pela formação de uma identidade cultural própria. Esses

26 Graduanda em Direito pela Faculdade Presbiteriana Mackenzie de Brasília.

27 Graduando em Direito pela Faculdade Presbiteriana Mackenzie de Brasília.

28 Mestre em Direito pela UCB. Pós-graduado Lato Sensu em Gestão Judiciária pela UNB. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Constitucional pela AVM. Graduado em Direito pela UDF. Graduado em História pela UDF/Cruzeiro do Sul. Analista Judiciário - Área Processual do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Coordenador de Julgamentos Colegiados da Quinta Turma do STJ. Coordenador Auxiliar da Câmara de Direito Penal do CEJUSC/STJ. Palestrante e instrutor de cursos presenciais e de EaD do STJ. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Possui aperfeiçoamento em Teologia.

elementos são fundamentais para compreender a transição para o Brasil Imperial, momento em que o Poder Constituinte começa a se consolidar como instrumento de organização política autônoma. A chegada da Família Real e o fortalecimento do nacionalismo criam o ambiente propício para a fundação constitucional do Brasil, culminando na Constituição de 1824. Nesse contexto, o artigo examina o exercício do Poder Constituinte pelo Imperador, destacando suas peculiaridades e implicações para a estrutura do Estado nascente. Ao longo do texto, busca-se demonstrar como o Poder Constituinte, mesmo em contextos de limitação democrática, foi progressivamente moldando a identidade constitucional brasileira.

Palavras-chave: Poder Constituinte. Direito Colonial. Constitucionalismo Brasileiro. Constituição de 1824.

1. INTRODUÇÃO

O poder constituinte é a expressão máxima da soberania popular, responsável por instituir a ordem jurídica fundamental de um Estado. No entanto, sua compreensão e manifestação ao longo da história brasileira não se deu de forma linear ou imediata. Durante o período colonial, especialmente sob o regime das Capitanias Hereditárias e a forte influência luso-portuguesa no Direito da colônia, o Brasil vivenciou uma realidade jurídica marcada pela ausência de autonomia normativa e pela submissão à metrópole. Ainda assim, é possível identificar, mesmo que de forma embrionária, sinais de latência do poder constituinte, que se manifestam em práticas jurídicas locais, resistências políticas e nas primeiras faíscas de um pensamento constitucional sob o domínio português.

O tema deste artigo é a análise da latência do poder constituinte no Brasil Colônia, com ênfase nas estruturas jurídicas e políticas impostas pela Coroa portuguesa e nas manifestações iniciais de autonomia normativa. A delimitação do tema concentra-se no período que vai da instalação das Capitanias Hereditárias, em 1534,

até os primeiros movimentos de contestação à ordem colonial, como a Inconfidência Mineira e outras manifestações de pensamento ilustrado que prenunciaram a ideia de uma constituição própria.

A problemática que orienta esta investigação é: em que medida é possível identificar elementos de um poder constituinte latente no Brasil Colônia, mesmo sob o domínio jurídico e político da Coroa portuguesa? Essa questão busca compreender se, apesar da ausência de um Estado nacional autônomo, já existiam práticas, discursos ou estruturas que apontavam para a formação de uma consciência constitucional.

A justificativa para este estudo reside na importância de compreender as raízes históricas do constitucionalismo brasileiro. Ao investigar o período colonial sob a ótica do poder constituinte, é possível lançar luz sobre os processos de formação da identidade jurídica nacional e sobre os embates entre dominação externa e aspirações internas de autonomia. Além disso, o estudo contribui para o entendimento do constitucionalismo como um fenômeno histórico e cultural, que se desenvolve gradualmente a partir de contextos específicos.

O objetivo geral deste artigo é analisar a presença e a evolução do poder constituinte latente no Brasil Colônia, considerando os elementos jurídicos, políticos e sociais que contribuíram para sua formação. Como objetivos específicos, pretende-se: investigar o modelo jurídico das Capitanias Hereditárias e sua relação com o poder central português; analisar a influência do Direito português na organização jurídica da colônia; identificar práticas jurídicas locais que indicam autonomia normativa embrionária; estudar manifestações de pensamento político e constitucional nos primeiros séculos coloniais; avaliar como essas manifestações contribuíram para a formação de uma cultura constitucional no Brasil.

A metodologia adotada é de natureza dedutiva e qualitativa, com base em pesquisa histórica, bibliográfica e documental. Serão utilizados documentos oficiais da época colonial, cartas régias, registros administrativos, além de obras de historiadores e juristas

que tratam do Direito colonial e do constitucionalismo luso-brasileiro. A análise será orientada por uma abordagem interdisciplinar, que articula elementos do Direito, da História e da Ciência Política, buscando compreender o contexto e os significados das práticas jurídicas e políticas do período.

Ao final, espera-se demonstrar que, mesmo sob forte controle da metrópole, o Brasil Colônia apresentou sinais de um poder constituinte em formação, cuja maturação se daria nos séculos seguintes, culminando na independência e na elaboração das primeiras constituições brasileiras.

2. PODER CONSTITUINTE

O Poder Constituinte é aquele que origina ou altera a Constituição de um país, rompendo com a antiga ordem jurídica e instaurando uma nova concepção de Estado e sociedade. Trata-se de um conceito fundamental no Direito Constitucional, pois fundamenta a criação das normas superiores que estruturam o Estado, os direitos fundamentais e a organização dos poderes. Na concepção moderna, divide-se em Poder Constituinte Originário e Derivado.

O Poder Constituinte Originário tem caráter inaugural, sendo autônomo — não se subordina a normas pré-existentes —, incondicionado — não sofre restrições quanto ao seu exercício —, inicial — inaugura uma nova ordem jurídica —, e ilimitado — não está vinculado ao direito anterior. Já o Poder Constituinte Derivado refere-se às alterações posteriores na Constituição por meio das emendas, respeitando os limites impostos, como as cláusulas pétreas. Este artigo, no entanto, tem como foco principal o Poder Constituinte Originário (SILVA , 2025).

Sob a perspectiva teórica, Carl Schmitt entende o Poder Constituinte como uma manifestação concreta da unidade do povo, um verdadeiro ato de vontade política. Para ele, o povo, titular da soberania, exerce diretamente esse poder, o que confere legitimidade

normativa à Constituição, compreendida não apenas como um texto jurídico, mas como expressão material da vontade coletiva que fundamenta o Estado (SCHMITT, 1932).

Em contrapartida, Hans Kelsen, na sua teoria pura do direito, aborda o Poder Constituinte em termos normativos. Para ele, a Constituição é a norma fundamental de um sistema jurídico hierarquizado — a chamada Pirâmide de Kelsen. O Poder Constituinte é, nesse modelo, o fundamento de validade das normas infraconstitucionais, priorizando a lógica interna e a validade formal das normas em detrimento de sua origem política.

Para Kelsen,a Constituição, considerada no âmbito da ordem jurídica estadual, representa o mais alto nível do Direito positivo, sendo compreendida em sentido material como o conjunto de normas que regulam a produção das normas jurídicas gerais. Essa Constituição pode originar-se de forma consuetudinária ou por meio de um ato legislativo deliberado, sendo, neste último caso, geralmente condensada num documento, o que a caracteriza como uma Constituição escrita. No entanto, a Constituição material pode conter tanto normas escritas quanto normas não escritas, estas últimas oriundas do costume. Quando essas normas consuetudinárias são codificadas por um órgão legislativo com poder vinculativo, elas passam a integrar a Constituição escrita.

Afirma (KELSEN, 1984, pág 310):

> Se começarmos por tomar em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais levado. A Constituição aqui é entendida num sentido material, que dizer: com esta palavra significa-se a norma positiva ou as normas positivas através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais. Esta Constituição pode ser produzida por via consuetudinária ou através de um acto ou vários indivíduos a tal fim dirigido, isto é, através de um acto legislativo. Como, neste segundo caso, ela é sempre condensada num documento, fala-

> se de uma Constituição "escrita", para a distinguir de uma constituição não escrita, criada por via consuetudinária. A Constituição material pode consistir, em parte, de normas escritas, noutra parte, de normas não escritas, de Direito criado consuetudinariamente. As normas não escritas da Constituição, criadas consuetudinariamente, podem ser codificadas; e, então, quando esta codificação é realizada por um órgão legislativo e, portanto, tem caráter vinculante, elas transformam-se em Constituição escrita.

Apesar das diferenças, ambas as visões se complementam ao abordar a complexidade do Poder Constituinte. Enquanto Schmitt enfatiza seu aspecto político e fundacional, Kelsen ressalta sua dimensão normativa e sistemática. No contexto brasileiro, o último exercício do Poder Constituinte Originário ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã. Desde então, a atuação do Poder Constituinte Derivado tem se dado por meio das emendas constitucionais, respeitando os limites estabelecidos pelas cláusulas pétreas.

Nesse prisma, o estudo do Poder Constituinte é essencial para compreender a formação, continuidade e transformação das ordens constitucionais. Ele representa um eixo central para a análise do Estado Democrático de Direito e da evolução histórica do constitucionalismo luso-brasileiro, que influencia diretamente a estrutura jurisdicional brasileira contemporânea.

2.1 TEORIA DO PODER CONSTITUINTE

O Poder Constituinte é um elemento enraizado às formações sociais desde os primórdios da civilização humana. Entretanto, sua aplicação nem sempre se deu de forma legítima, sendo frequentemente subordinada aos interesses de grupos político-sociais específicos. Com a evolução do pensamento antropocêntrico e a consolidação

das garantias fundamentais, emergiu a necessidade de positivação desses direitos — outrora ameaçados por regimes absolutistas — com o objetivo de atender ao interesse coletivo.

A Teoria do Poder Constituinte ganha destaque com o pensador político Emmanuel Joseph Sieyès, que, na antevéspera da Revolução Francesa, publicou o célebre panfleto "O Que é o Terceiro Estado? (1789), considerado um dos catalisadores do movimento revolucionário. Nesse escrito, o autor argumenta que o Terceiro Estado era composto pela sociedade produtiva — pequenos proprietários rurais, comerciantes, cidadãos comuns e membros devotos da Igreja —, consolidando-se como a base real da estrutura social. No entanto, esse grupo era politicamente subordinado, pois o exercício do poder concentrava-se nas mãos do Primeiro e do Segundo Estados, isto é, da nobreza e do clero. Segundo Paulo Gonet e Luís Roberto Barroso (2025), Sieyès enfatiza que:

> Sieyès enfatiza que a Constituição é produto do poder constituinte originário, que gera e organiza os poderes do Estado (os poderes constituídos), sendo, até por isso, superior a eles. Sieyès se propunha a superar o modo de legitimação do poder que vigia, baseado na tradição, pelo poder político de uma decisão originária, não vinculada ao direito preexistente, mas à nação, como força que cria a ordem primeira da sociedade. Distancia-se, assim, da legitimação dinástica do poder, assentada na vinculação de uma família ao Estado, pela noção de Estado como "a unidade política do povo"

Compreendido o conceito e seu surgimento, é possível traçar um paralelo com diferentes contextos da história brasileira, nos quais o Poder Constituinte Originário foi invocado e retirado de sua latência para instituir uma nova ordem jurídica — ou seja, para a criação de uma nova Constituição.

3. APONTAMENTOS HISTÓRICOS DO PODER CONSTITUINTE NO BRASIL

A compreensão do Poder Constituinte é essencial para a análise crítica da evolução constitucional brasileira. Trata-se de um conceito jurídico-político que expressa a capacidade soberana de instituir ou reformar a ordem constitucional, sendo, portanto, o ponto de partida para a legitimação de todo o ordenamento jurídico. No Brasil, a história do exercício desse poder revela uma trajetória marcada por rupturas institucionais, transições de regime e disputas em torno da legitimidade democrática.

Desde a outorga da Constituição de 1824 até a promulgação da Constituição de 1988, o país vivenciou diferentes formas de manifestação do poder constituinte — ora originário, ora derivado — refletindo os contextos históricos e políticos de cada época. A análise dessas manifestações permite não apenas compreender os fundamentos jurídicos das constituições brasileiras, mas também avaliar os limites e possibilidades do constitucionalismo nacional. Na visão de Maluf, (MALUF, 2011) o poder constituinte é uma função da soberania nacional, é o poder de constituir e reconstituir ou reformular a ordem jurídica estatal.

Este estudo propõe-se a examinar, sob uma perspectiva técnico-jurídica, os principais marcos do exercício do Poder Constituinte no Brasil, com especial atenção à sua natureza, legitimidade, e implicações para a estabilidade e transformação do Estado Democrático de Direito.

3.1 LATÊNCIA DO PODER CONSTITUINTE NO BRASIL COLÔNIA

Os séculos XIV e XV devem ser brevemente mencionados no contexto do Império Português, pois foram fundamentais para o desenvolvimento cultural e jurídico dos colonizadores que, mais tarde, organizaram a estrutura da futura colônia.

Marcada por grandes transformações, a Europa do século XIV atravessava intensos conflitos bélicos. Potências como França e Inglaterra disputavam territórios por meio de guerras sangrentas, impulsionando uma maior organização estatal e a concentração do poder político na figura do rei, cuja autoridade se consolidava com o apoio popular. Ao longo desses processos históricos, a centralização do poder tornou-se um traço característico da época, dando origem às primeiras formas do Estado moderno (FAUSTO, 2024).

O clero, elemento essencial na formação das estruturas de poder europeias, também exercia grande influência. Após as Cruzadas, a Igreja Católica conquistou terras antes dominadas pelos mouros e passou por um período de fortalecimento da cristandade.

No entanto, uma grave crise atingiu os grandes Estados europeus. Rebeliões populares eclodiram em vilarejos e centros urbanos, agravadas pela expansão da Peste Negra — responsável pela morte de cerca de um terço da população do continente —, o que resultou em profunda instabilidade social. Segundo Jean Luiz Neves: o desenvolvimento dos enclaves urbanos na sociedade medieval significou uma mudança considerável nas estruturas econômicas e sociais, trazendo à tona uma série de conflitos sociais e lutas políticas específicas (ABREU, 2010).

Nesse cenário de crise e impulsionado por um espírito aventureiro, alimentado pelas notícias sobre as caravelas e seus navegadores que desbravaram os limites do mundo conhecido, Portugal não tardou a ingressar no movimento expansionista. Tal iniciativa atendeu simultaneamente aos interesses da Coroa portuguesa — que almejava ampliar seu domínio territorial —, da Igreja — que via a oportunidade de difundir a fé cristã — e do povo — que enxergava na empreitada uma forma de escapar das amarras feudais e da peste que devastou suas comunidades.

A centralização política europeia e o fortalecimento do poder monárquico foram transplantados para o território colonial, não havendo espaço para a manifestação da soberania popular e o decorrente exercício do Poder Constituinte. Na estrutura do período

colonial brasileiro, a ordem jurídica era imposta, não havendo participação dos colonos nos processos políticos. Desta forma, embora existisse uma legislação vigente, o Poder Constituinte permaneceu em estado de latência até o advento dos movimentos de emancipação e, mais tarde, da Independência.

3.2 CAPITANIAS HEREDITÁRIAS E A LUSO-INFLUÊNCIA NO DIREITO DA COLÔNIA

Após trinta anos da chegada dos colonizadores, Portugal instituiu o primeiro grande marco jurídico-administrativo na América: a divisão da colônia em Capitanias Hereditárias. Esse sistema consistia na repartição do território que viria a ser o Brasil em quinze faixas longitudinais, denominadas quinhões, concedidas por doação régia aos capitães-donatários. Estes eram membros da nobreza em quem o rei depositava confiança, aos quais foi conferido o direito de administrar as terras. No entanto, o domínio das mesmas permanecia com a Coroa, o que impedia sua venda ou divisão, prerrogativas exclusivas do monarca.

Este momento marca o início da formação do Direito no Brasil, pois a delegação de poderes por parte do rei atribuía aos seus capitães nomeados funções relevantes, como a arrecadação de tributos dos exploradores, a implementação de recursos essenciais à subsistência — como o acesso à água —, a defesa militar, a condução da cristianização e a aplicação da justiça.

Segundo Juliana Bezerra (2025):

> O rei Dom João III concedeu as terras para nobres de sua confiança. Cada capitão donatário era considerado a autoridade máxima. Ele ficava responsável por povoar, administrar, proteger o território, fundar vilas e desenvolver a economia local. Por sua parte, a Coroa Portuguesa não dava nenhuma ajuda financeira aos donatários para esse empreendimento.

Nota-se o forte poder concedido pelo rei aos seus "escolhidos" por meio de um *Foral*, documento jurídico elaborado pelo governante para regulamentar deveres. Analisando-se o direito, é inegável que, para distribuir tais prerrogativas, o rei precisava primeiro detê-las. E de facto, detinha: era considerado o Chefe Supremo do Exército e exercia forte influência sobre a Igreja, então intrinsecamente ligada ao Estado, refletindo o contexto vigente do absolutismo. Considera-se tal movimento um ato importante para o desenvolvimento jurídico do país.

3.2.1 DIREITO NOS PRIMEIROS ANOS COLONIAIS

No que se refere às resoluções jurídicas vigentes à época, estas variam de capitania para capitania, embora fossem, em geral, fundamentadas nas Ordenações do Reino de Portugal, nos ideais específicos de cada administração local, nas regras da Igreja e nos costumes regionais. O Capitão Donatário, figura central da administração colonial, normalmente nomeava um ouvidor — indivíduo letrado e com formação jurídica —, que atuava como juiz local. Em algumas capitanias, no entanto, adotava-se um modelo alternativo, no qual o próprio donatário assumia a função de julgar questões civis e criminais de menor complexidade, aplicando punições moderadas.

Apesar dessa relativa autonomia, o poder jurisdicional nas capitanias não era ilimitado. A Coroa portuguesa reservava para si o julgamento exclusivo de crimes considerados mais graves, como homicídios, heresias e atos de rebelião contra o rei. Nesse contexto, destaca-se de forma interessante a presença do princípio do duplo grau de jurisdição, ainda que sob uma configuração distinta da contemporânea. Esse princípio garante ao cidadão a possibilidade de que uma decisão judicial seja revista por instância superior — algo que, no Brasil Colônia, já se verificava pela atuação da Corte portuguesa como instância revisora das decisões proferidas nas capitanias.

> Assim, a Casa da Suplicação passou a ser o intérprete máximo do direito português, constituindo suas decisões assentos que deveriam ser acolhidos pelas instâncias inferiores como jurisprudência vinculante.

Contudo, em conformidade com a lógica absolutista da época, a decisão final era prerrogativa da Corte, que encarnava a vontade soberana do rei e deveria ser obedecida *stricto sensu*, sem possibilidade de contestação. Esse modelo reforça o caráter verticalizado do poder jurídico na colônia e evidencia a inexistência de uma vontade normativa autônoma, demonstrando que qualquer manifestação de poder constituinte permanecia em estado de latência.

3.3 AS PRIMEIRAS FAÍSCAS DO PENSAMENTO CONSTITUCIONAL SOB O DOMÍNIO PORTUGUÊS

3.3.1 IDENTIDADE CULTURAL BRASILEIRA

Para abordar o surgimento da conscientização de um pensamento constitucional é importante esclarecer que inconscientemente, este fenômeno está intrinsecamente ligado a uma ideia coletiva e social. Uma Constituição se trata da Carta Magna que guiará não só o sistema jurídico, mas a missão de um país, e este se subdivide em um espaço geográfico delimitado por fronteiras, uma população e por uma identidade cultural. Contudo, não se há consenso em determinar quando se surge a concretização do último requisito, a identidade cultural em uma colônia frequentada por diversas pessoas de diferentes hierarquias. Os historiadores apontam que no começo do século XIX, a colônia possuía cerca de três milhões de pessoas, sendo sua maior concentração no Nordeste e Sudeste, locais marcados pelos fortes comércios, portos e decisões políticas que ali surgiam. O historiador Bóris Fausto (2024) aponta:

> Não há resposta rígida para uma pergunta dessa natureza. A consciência nacional foi se definindo na medida em que setores da sociedade da Colônia passaram a ter interesses distintos da Metrópole, ou a identificar nela a fonte de seus problemas. Longe de constituir um grupo homogêneo, esses setores abrangiam desde grandes proprietários rurais, de um lado, até artesãos ou soldados malpagos, de outro, passando pelos bacharéis e letrados.

Ao decorrer do período colonial, o Brasil passou a receber diversos povos, seja imigrantes à procura de trabalho nas novas terras, escravos vindo forçadamente de seu continente, portugueses a serviço da Coroa que aqui se estabeleceram ou até mesmo os próprios nativos brasileiros que nasceram e se desenvolveram nestas terras.

3.3.2 MOVIMENTOS DE REVOLTA

Pontuada tal mentalidade, é importante destacar que os movimentos do final do século XVIII e início do século XIX, que buscavam romper com o antigo regime político, surgiram como manifestações de rebeldia contra a Coroa Portuguesa. Embora esta tenha sido impactada pela Revolução Francesa e pelo Movimento de Independência dos Estados Unidos, reformando em certa medida o seu modelo absolutista, já não estava em consonância com os interesses da população brasileira. Neste contexto, propomo-nos a compreender os fenómenos de insurgência contra a Coroa sob uma perspetiva histórico-social e jurídica. Para tal, analisaremos dois dos principais eventos: a Inconfidência Mineira e a Revolução de Pernambuco de 1817.

3.3.2.1 INCONFIDÊNCIA MINEIRA

Como abordado anteriormente, o Poder Constituinte não surge de forma espontânea; ele nasce, primeiramente, no íntimo dos cidadãos que desejam romper com um regime que os desfavorece. Uma nova Constituição surge, ao longo da história, em contextos específicos — seja em consequência de mudanças de regime jurídico, de revoluções ou da independência de um país. Como aponta Lassale, a Constituição deve ser "o reflexo das forças sociais que estruturam e determinam o poder" (LASSALE, 2002, p. 68), deste modo, a Constituição deve ser a materialização normativa externalizada de forma escrita da vontade que rege o Estado, ou seja, o povo.

Durante o século XVII e o início do século XVIII, as regiões de Goiás, Mato Grosso e, sobretudo, Minas Gerais passaram a ser intensamente exploradas pelo Império Português devido aos seus abundantes depósitos de ouro. A notícia da descoberta de grandes quantidades do metal precioso espalhou-se rapidamente por toda a colônia, provocando uma migração em massa para Minas Gerais. Esse movimento gerou também práticas de contrabando dentro do sistema colonial.Imigrantes de outros continentes concentraram-se na região, e até mesmo muitos portugueses deixaram a metrópole rumo ao Brasil.

Diante desse cenário, Portugal passou a intervir com medidas de regulamentação sem precedentes na colónia, implementando um rígido controle na entrada da capitania, na atividade de extração, na exportação de minérios para outras capitanias e, principalmente, intensificando a fiscalização sobre os altos tributos cobrados sobre o ouro.

> A situação agravou-se em toda a região mineira com a nomeação do visconde de Barbacena para substituir Cunha Meneses. Barbacena recebeu do ministro portugués Melo e Castro instruções no sentido de garantir o recebimento do tributo anual de cem arrobas

> de ouro. Para completar essa cota, o governador poderia se apropriar de todo o ouro existente e, se isso não fosse suficiente, poderia decretar a derrama, um imposto a ser pago por cada habitante da capitania. Recebeu ainda instruções no sentido de investigar os devedores da Coroa e os contratos realizados entre a administração pública e os particulares. As instruções faziam pairar uma ameaça geral sobre a capitania e mais diretamente sobre o grupo de elite, onde se encontravam os maiores devedores da Coroa. (Fausto, 2024, pg 100)

Alguns jovens membros da elite mineira circularam pelo mundo e estudaram na Europa, especialmente na Universidade de Coimbra. Influenciados pelos movimentos revolucionários que varriam o continente — como a revolta do povo contra o regime absolutista francês e a vitória dos Estados Unidos sobre os domínios impostos pela Coroa Inglesa —, esses jovens identificaram paralelismos entre aqueles contextos e a realidade vivida em Minas Gerais. A partir da união entre identidade cultural e sentimento de indignação, surgiu o projeto de independência em relação a Portugal.

> Os inconfidentes começaram a preparar o movimento de rebeldia nos últimos meses de 1788, incentivados pela expectativa do lançamento da derrama. Não chegaram, porém, a pôr em prática seus planos. Em março de 1789, Barbacena decretou a suspensão da derrama, enquanto os conspiradores eram denunciados por Silvério dos Reis. Devedor da Coroa como vários dos inconfidentes, Silvério dos Reis esteve próximo destes, mas optara por livrar-se de seus problemas denunciando o movimento. (Fausto, 2024, pg 101)

O movimento não prosperou, tendo sido descoberto pela Coroa Portuguesa, que prendeu os seus participantes. Utilizando-se da

figura de José Joaquim da Silva Xavier — o Tiradentes —, foi aplicada uma pena severa com o objetivo de desencorajar quaisquer futuras manifestações de rebeldia.

Embora desarticulado ainda nos seus primeiros estágios, o movimento pode ser interpretado como o início do rompimento com a ordem jurídica anterior, trazendo à tona ideais próprios e visões garantistas — ainda que de forma inconsciente —, refletindo uma maturação do anseio por uma nova base normativa, mais alinhada com uma nova visão de mundo.

Importa destacar, no entanto, que o movimento não visava a independência do Brasil como um todo, mas apenas da Capitania de Minas Gerais. Além disso, não se tratava de uma revolução popular abrangente, mas sim de uma iniciativa promovida por uma elite específica que, por meio da revolução, pretendia estabelecer um novo Estado moldado segundo os seus próprios ideais, e não segundo os interesses coletivos.

Influenciados pelas ideias iluministas, os inconfidentes propunham um sistema que, em tese, seria abolicionista e ajudaria a república como forma de governo. Portugal já não correspondia à mentalidade que começava a despontar na colónia, algo que se refletia em uma série de pequenas ações rebeldes por parte da população brasileira.

3.3.2.2 REVOLUÇÃO PERNAMBUCANA DE 1817

A Revolução Pernambucana, apesar de sua divergência histórica quando comparada a da Inconfidência Mineira, possui certa similaridade com a última no que concerne ao objetivo central, uma vez que almeja um novo regime para suas relações jurídicas e pessoais.

Apesar de ter ocorrido durante a permanência da família real portuguesa no Brasil, a Revolução de 1817 despertou uma forte sensação de independência. No entanto, os brasileiros ainda estavam

submetidos aos interesses da Coroa portuguesa, como ressalta o historiador Boris Fausto (2024, pág 110)

> Ao transferir-se para o Brasil, Coroa não deixou de ser portuguesa e favorecer os interesses portugueses no Brasil. Um dos principais focos de descontentamento estava nas forças militares. Dom João chamou tropas de Portugal para guarnecer as principais cidades e organizou o Exército, reservando os melhores postos para a nobreza lusa. O peso dos impostos aumentou, pois agora a Colônia tinha de suportar sozinha as despesas da Corte e os gastos das campanhas militares que o rei promoveu no rio da Prata.

O movimento de independência surge após a queda do mercado nordestino de açúcar, tirando a primazia de subsistência que pertencia a tal estado desde a chegada de Portugal. Em decorrência deste fato, a Corte Portuguesa passou a concentrar seus investimentos e progressos no Sudeste, local onde se estabelecia a Família Real. Em decorrência disto, os membros da elite nordestina passaram a não serem tão quistos e até mesmo excluídos das decisões políticas, gerando grande descontentamento com o Império. Por conseguinte, inflamados pelos ideais Iluministas, esta elite junta-se a causa o povo Pernambucano e declaram a independência da capitania de Pernambuco.

Diante do exposto, o período de 75 dias — o qual durou a Revolução de 1817 — representa um raro momento da história colonial, onde se observa ainda em sua forma embrionária o Poder Constituinte Originário. Não tardou para que os revolucionários logo colocassem em pauta os ideais que regeriam aquela nova nação. Ancorado em ideias iluministas e republicanas, evidenciando uma motivação interna presente em diversas localidades da colônia, o forte desejo em romper com o absolutismo. Ainda que não se tenha chegado a promulgação factual da Constituição, esta já abordava temas que seriam abordados novamente séculos depois, como a educação pública e laica, separação

dos poderes, fim dos privilégios comerciais da metrópole, liberdade religiosa e a soberania popular (CORRÊA, 2017).

Contudo, após dois meses e meio de organização revolucionária e constituinte, o Império Portugues invadiu Pernambuco e dissolveu qualquer continuidade do movimento separatista.

3.3 PODER CONSTITUINTE OU REVOLTAS FRACASSADAS?

Diante da análise factual acima, é importante discorrer a respeito da problemática da aplicação da teoria do Poder Constituinte dentro destes casos, pois embora a manifestação e o ensejo por uma nova Carta Magna ocorressem, este — através do uso da força — foi totalmente reprimido. Contudo, elementos importantes que estão intrínsecos ao Poder Originário podem ser encontrados.

A Inconfidência Mineira, como já mencionado acima, se trata de um desejo revolucionário elitista concentrado dentro de Minas Gerais. Neste movimento não há a presença clara da população, apenas de alguns membros que representavam a minoria dos cidadãos. Logo, em contrapartida, surge-se o errôneo pensamento em descredibilizar o movimento, o apontando como apenas um dos responsáveis pelo "despertar" do Poder Constituinte Originário. Para a resolução, é importante pontuar que a manifestação legítima deste poder não está vinculada à quantidade de membros, ou à sua representatividade, mas da qualidade dos ideais defendidos. (MENDES, 2009. Pág 275)

> Por isso, um grupo que se arrogue a condição de representante do poder constituinte originário, se se dispuser a redigir uma Constituição que hostilize esses valores dominantes, não haverá de obter o acolhimento de suas regras pela população, não terá êxito no seu empreendimento revolucionário e não será reconhecido como poder constituinte originário. Afinal, só é dado falar em atuação do

> poder constituinte originário se o grupo que diz representá-lo colher a anuência do povo, ou seja, se vir ratificada a sua invocada representação popular. Do contrário, estará havendo apenas uma insurreição, a ser sancionada como delito penal. Quem tenta romper a ordem constitucional para instaurar outra e não obtém a adesão dos cidadãos não exerce poder constituinte originário, mas age como rebelde criminoso.

Há discussão doutrinária a respeito da incompatibilidade da presença de ideais que retrocedem valores éticos/sociais e instauraram regimes autoritários no Poder Constituinte, uma vez que se havia um enfoque argumentativo a favor da utilização deste poder para saciar o desejo de uma elite, sendo a promoção de tais atos uma clara fuga a vontade do povo, como por exemplo nas Constituições Autoritárias.

O Poder Constituinte Originário possui características norteadoras solidificadas em suas manifestações, mesmo que inconsequentemente. Tal poder, especificamente, é inicial, pois ele é responsável por dar início a uma nova direção ao sistema jurídico. Encontra-se esta característica no projeto constitucional da Revolta de Pernambuco, uma vez que aquele novo território romperia com as tradições jurídicas de uma outro ente federativo. Iniciava-se uma nova identidade jurídica dando o "fôlego de vida às narinas da nação". O sistema jurídico inaugurado não se prende aos costumes anteriores, por se tratar de um "poder inicial", tendo como segunda característica determinante a incondicionalidade. Seria incompatível, dentro de um caso hipotético, que a República Pernambucana prendesse suas normas constitucionais a um sistema em que eles lutaram para se desvincular. Por fim, conclui-se que o Poder Originário é ilimitado, por não possuir limites anteriormente estabelecidos, podendo abordar ilimitadamente de temas por necessidade do legislador, como por exemplo a adoção da laicidade do Estado, em um antigo regime teocrático (MORAES, 2025).

Conclui-se que os movimentos possuíam uma clara manifestação do Poder Constituinte Originário, pois cumpriram com os requisitos basilares e atenderam as predisposições de tal poder, apesar de sua interrompida conclusão de se materializar em de fato uma Constituição.

4. FORMAÇÃO DO PODER CONSTITUINTE NO BRASIL IMPERIAL

Em um país recém inaugurado e em processo de urbanização e desenvolvimento, estando sob o comando da figura histórica responsável pela libertação das explorações e abusos de Portugal para com os cidadãos brasileiros, guiados por ideais iluministas alinhados as grandes revoluções sociais (Estados Unidos e Revolução Francesa), surge-se na primeira degustação da Assembleia Constituinte.

No dia 03 de maio de 1823, o Rio de Janeiro, a capital do Império recebe doutores e juristas reunidos em uma Assembleia Constituinte a mando da Corte Brasileira, para juntos criarem uma Carta Magna, iniciando-se assim efetivamente o Império do Brasil.

> vieram ao Brasil cientistas e viajantes estrangeiros, como o na-turalista e mineralogista inglês John Mawe, o zoólogo bávaro Spix e o botânico Martius, também bávaro, o naturalista francês Saint-Hilaire, autores de trabalhos que são uma fonte indispensável de conhecimento daquela época. Em março de 1816, chegou ao Rio de Janeiro a Missão Artística Francesa, incluindo, entre outros, o arquiteto Grandjean de Montigny, autor de projetos de edificações urbanas, e os pintores Taunay e Debret. Estes deixaram desenhos e aquarelas que retratavam pai-sagens e costumes do Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XIX. (Fausto, 2024, pág 109)

O processo de independência do Brasil efetivou-se como um movimento gradual, devido aos lapsos temporais e às consequências

de diversas pequenas revoltas e insurgências que já evidenciavam o sentimento separatista. Cita-se, por exemplo, os resultados materiais da Inconfidência Mineira, tema abordado anteriormente. O reaparecimento e a reanálise dos fatos só ocorreram após a Proclamação da República, ou seja, durante todo o período colonial e imperial, os eventos de Minas Gerais não foram significativos ou suficientes para provocar uma revolta maior contra a Coroa. Isso significa que a Corte Portuguesa obteve êxito em suas ações de controle sobre as pequenas revoltas. Contudo, observa-se que o processo de independência se deu com uma notável rapidez em um intervalo de apenas 15 anos, com decisões e soluções repentinas que caracterizaram esse período.

4.1 CHEGADA DA FAMÍLIA IMPERIAL PORTUGUESA NO BRASIL

A chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, em 1808, está diretamente relacionada aos eventos europeus que moldaram a atual configuração da Europa. Com o fim da Revolução Francesa, inicia-se uma guerra liderada por Napoleão Bonaparte, imperador do "Primeiro Império Francês". Líder político e militar, Napoleão foi responsável por iniciar um processo de dominação na Europa, tendo a Inglaterra como seu principal inimigo. Após grandes conquistas territoriais, ele instituiu uma ordem para as demais nações, considerando inimigo da França aqueles que realizassem qualquer negociação com a Inglaterra. Dessa forma, o imperador francês espalha grande instabilidade diplomática entre os países parceiros da Inglaterra, gerando uma crise interna para a nação inimiga. Contudo, o Império Português não rompe suas negociações com a Inglaterra, sua parceira comercial desde o século XIII.

Diante deste cenário e da decorrente ameaça de invasão do território portugues advinda de Napoleão, o príncipe Dom João VI, decide então mover a Corte Portuguesa para a sua colônia localizada nas Américas (Brasil), chegando aos portos brasileiros no dia 22 de janeiro de 1808. (FAUSTO, 2024, pág 105)

> Após controlar quase toda a Europa Ocidental, Napoleão impôs um bloqueio ao comércio entre a Inglaterra e o continente. Portugal representava uma brecha no bloqueio e era preciso fechá-la. Em novembro de 1807, tropas francesas cruzaram a fronteira de Portugal com a Espanha e avançaram em direção a Lisboa. O príncipe dom João, que regia o reino desde 1792, quando sua mãe dona Maria fora declarada louca, decidiu-se, em poucos dias, pela transferência da Corte para o Brasil. Entre 25 e 27 de novembro de 1807, cerca de 10 a 15 mil pessoas embarcaram em navios portugueses rumo ao Brasil, sob a proteção da frota inglesa. Todo um aparato burocrático vinha para a Colônia: ministros, conselheiros, juízes da Corte Suprema, funcionários do Tesouro, patentes do Exército e da Marinha, membros do alto clero. Seguiam também o tesouro real, os arquivos do governo, uma máquina impressora e várias bibliotecas que seriam a base da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

A Colônia é encarregada de preparar o Rio de Janeiro para a chegada da família real com um curto prazo de dois meses. Mesmo não possuindo estrutura suficiente para uma rápida mudança urbana em suas sedes, o período marca o início da alteração política do cenário brasileiro, que passaria a possuir articulações visando o desenvolvimento do território, da economia e da população.

4.2 A FAMÍLIA REAL E O SURGIMENTO DO NACIONALISMO

Com a chegada da Família Real à América, o Brasil passa a adquirir status nobre, sendo visto pela primeira vez como uma potencial nação devido às reviravoltas nas relações entre a Metrópole e a Colônia. A princípio, a população brasileira desaprovou a chegada das grandes caravanas, uma vez que, com a vinda da Corte, foram dadas ordens rigorosas de desapropriação das melhores casas e terrenos para

acomodar os novos moradores da Colônia, retirando os proprietários de seus imóveis da noite para o dia. Contudo, com a necessidade de recuperação econômica do Império Português, Dom João VI decreta a abertura dos portos do Brasil. Esse evento foi fundamental para a liberdade econômica da população residente, especialmente os proprietários rurais, que, a cada vez mais, se livravam do monopólio da Corte Portuguesa, agora podendo negociar livremente com as chamadas "Nações Amigas".(ALMEIDA, 2013, pág 116).

> Afora o interesse específico mais ou menos útil de cada uma delas, o que estava em jogo na proliferação de instituições culturais era garantir o real controle do território por parte da Coroa portuguesa. Em oposição ao que vinha ocorrendo na América espanhola, cujos levantes contra a metrópole começaram nesse mesmo momento, urgia, no caso da América portuguesa, governar e cooptar a "nobreza da terra" como aliada e legitimadora da Coroa. As instituições culturais eram um dos meios privilegiados de construir aquilo que Maria Odila Leite Dias chamou de "interiorização da metrópole". Tomemos como exemplo o Real Teatro de São João. Tornou-se o principal centro de expressão dramatúrgica da Colônia e passou a servir como vitrine da Corte interiorizada, um lugar para ver e ser visto, onde os nobres, reinóis ou não, iam acompanhar o príncipe e medir seus prestígios, e reconhecer-se mutuamente. Ou, lembremos a denominação para o banco criado por D. João em 1808. Não era Banco Real ou Banco de Portugal, mas sim, Banco do Brasil, evidenciando a importância maior da Colônia brasileira ou ao menos seu maior grau de autonomia.

A vinda da Família Real se concentrou no Rio de Janeiro, tornando este o principal centro administrativo do Império. Contudo, uma Corte marcada pelo glamour e pelo exagerado uso de qualquer

demonstração de riqueza não poderia se manter em uma Colônia, habitada por brasileiros comerciantes, escravos, fazendeiros e uma arquitetura rústica. A presença da nobreza, consequentemente, transforma a fisionomia da cidade, valorizando a arte com teatros, o acesso a livros com bibliotecas, bancos e até mesmo a imprensa. Em pouco menos de 8 anos, através de uma estratégia política de Dom João VI contra a elite portuguesa, o Brasil é elevado à condição de Reino Unido.

Aponta-se que durante um curto período de 12 anos, a população da capital quase dobrou, por tamanha valorização do Brasil. Muitos dos novos habitantes vieram da Europa, com o objetivo de acenderem ao novo mercado brasileiro. (FAUSTO, 2025)

A presença da Corte Portuguesa, a princípio demonstra a mais clara dominação de Portugal perante a Colônia Brasileira, contudo, esta se faz responsável pela maior valorização nacional. Os artistas financiados pelos portugueses, criaram as primeiras obras brasileiras, os teatros para o entretenimento da nobreza portuguesa, patrocinaram os primeiros artistas brasileiros, às universidades para o ensino dos filhos da corte, trouxeram imigrantes europeus —em busca de um embranquecimento populacional— os quais viriam a se tornar a classe média da população brasileira. (SCHULTZ, 2008, p.157)

> Construir uma corte real significava construir uma cidade ideal; uma cidade na qual tanto a arquitetura mundana quanto a monumental, juntamente com as práticas sociais e culturais dos seus residentes, projetassem uma imagem inequivocamente poderosa e virtuosa da autoridade e do governo reais.

Neste contexto, Portugal começa a se incomodar sob o crescente financiamento e apoio ao nacionalismo brasileiro, que se intensifica à medida que o Brasil se vê cada vez mais integrado ao circuito econômico e político global. A vinda da Corte Portuguesa ao Brasil não só altera as dinâmicas da Colônia, mas também desperta um senso de

identidade nacional entre os brasileiros, que começam a se enxergar como uma nação com potencial próprio. Com o financiamento da Corte e a abertura dos portos, o Brasil passa a ser visto não mais como uma mera colônia subordinada, mas como uma nação em ascensão, com recursos e estratégias para se afirmar no cenário internacional. Esse processo de "aculturação" também gerou uma base ideológica para o nacionalismo brasileiro, que se desenvolveu paralelamente à crescente insatisfação com a dependência econômica e política de Portugal. Esse movimento, impulsionado pela necessidade de autonomia e de uma economia própria, tornou-se um dos alicerces do processo de independência, fomentando a ideia de que o Brasil deveria se libertar das amarras da metrópole para se tornar um império soberano e independente.

4.4 BRASIL ENTRE A INDEPENDÊNCIA E A MORTE

Com a queda do império de Napoleão, Portugal inicia um processo de reestruturação, mas seu centro administrativo enfrenta sérias dificuldades devido à desproporção da distância entre a metrópole e a Família Real, que se encontra do outro lado do Atlântico. Essa separação geográfica enfraquece a capacidade de governar de forma eficaz, tornando a administração centralizada em Lisboa cada vez mais distante da realidade vivida no Brasil. A distância física e política acentua o isolamento de Portugal e contribui para o crescente sentimento de autonomia entre os brasileiros, que começam a perceber a fragilidade do controle português sobre a colônia. Esse cenário cria uma atmosfera de instabilidade, favorecendo o surgimento de ideais separatistas que culminaram, eventualmente, na independência do Brasil. (FAUSTO,2024, pág. 112)

Dom João VI, não deseja retornar a Europa, porém Portugal já não era a mesma e sob uma revolução liberal e forte desejo antiabsolutista, a elite portuguesa exige o retorno da Corte Portuguesa e o retorno à situação Colonial do Brasil, que para muito deles, este novo Estado

era uma terra inferior e pobre. Como medida diplomática, o Rei João voltou com a Corte em 1821,contudo, para não perder o domínio do território das Américas, deixou seu filho Pedro I como Príncipe Regente no Brasil.

O Príncipe Dom Pedro I, ainda criança, chegou ao Brasil com a Família Real por volta dos 9 anos de idade. Marcado por um forte espírito populista, Pedro desenvolveu um apreço genuíno pelo Brasil. Sua permanência na América, no entanto, irritou profundamente os liberais portugueses, que exigiam o retorno de toda a Família Real a Lisboa. Diante da clara divisão entre o "partido brasileiro", que lutava pela permanência de Dom Pedro no Brasil, e a elite portuguesa, o então Príncipe Regente tomou uma posição decisiva. Em 9 de janeiro de 1822, ele declarou: "Se é para o bem de todos e felicidade geral da Nação, diga ao povo que fico. (Veiga, 2022) Suas palavras foram seguidas por gritos de apoio, como "Viva o Príncipe Constitucional", em um claro sinal de adesão popular à sua decisão e ao movimento de independência.

O discurso é marcado pela clara manifestação de identidade nacional ao Brasil, sendo inclusive destacado o interesse de Pedro em alcançar a felicidade de uma "Nação", se posicionando como um Imperador, não mais por herança, mas por um interesse interno. Neste momento, o Brasil já é um povo com identidade e líder próprios, não se identificando com os ideais Portugueses.

Diante da urgência em legitimar o novo Estado Brasileiro, Dom Pedro convoca uma Assembleia Constituinte, que deveria ser realizada já em 1822. Nesse contexto, para consolidar a ruptura com Portugal, o Príncipe Regente decreta que todas as tropas vindas da metrópole seriam consideradas inimigas. Em resposta, a Metrópole revoga os decretos de Dom Pedro e acusa seus ministros de traição. Com essa tensão crescente, no dia 7 de setembro de 1822, às margens do riacho do Ipiranga, Dom Pedro proclamou o famoso Grito do Ipiranga, declarando a independência do Brasil. A partir dessa data, o Brasil celebra sua emancipação, marcando o fim do vínculo colonial e o início de sua trajetória como nação independente.

4.5 O TROPEÇO CONSTITUINTE

"Com a minha espada, defenderei a pátria, a nação e a Constituição, se for digna do Brasil e de mim" (Dom Pedro I, Discurso de Abertura da Constituinte). Essa frase reflete o sentimento de Dom Pedro I diante da elaboração da nova Constituição. A época era marcada pelo avanço do liberalismo e pela queda do absolutismo. A Revolução Francesa havia ensinado às nações que os reis também deveriam seguir regras e normas criadas pelo povo ou seus representantes. Dom Pedro I, influenciado pelas ideias liberais e pelos conselhos de José Bonifácio, não demorou a convocar eleições para a Assembleia Constituinte. Os membros eleitos eram, em sua maioria, liberais moderados, comprometidos com a defesa de uma monarquia constitucional, que impusesse limites ao poder absoluto da monarquia.

Os primeiros conflitos surgiram entre as duas principais figuras do cenário político brasileiro daquele período: Dom Pedro e a Assembleia. O impasse estava centrado no campo de atuação do Poder Executivo, especialmente no poder de Dom Pedro I de dissolver a futura Câmara dos Deputados, o que lhe daria controle sobre os responsáveis pela legislação e fiscalização do Executivo. O Imperador, ainda preso aos ideais absolutistas com os quais foi educado desde a infância, acreditava que, em momentos cruciais, deveria ter a autoridade para eleger novos deputados, mantendo assim, o controle político sob sua esfera.

> Todas as Constituições, que á maneira das de 1791 à 1792 tem estabelecido suas bases, e se tem querido organisar, a experiência nos tem mostrado que são totalmente theoricas e metaphysicas, e por isso inexequiveis: assim o prova a França, a Hespanha, e ultimamente Portugal. Elas não tem feito, como devião, a felicidade geral, mas sim, depois de huma licenciosa liberdade, vemos que em huns paizes já appareceu, e em outros ainda não tarda a apparecer, o despotismo em hum, depois de ter sido exercitado

> por muitos, sendo conseqüência necessária ficarem os povos reduzidos á triste situação de presenciarem e sofrerem todos os horrores da anarchia. Longe de nós tão melancólicas recordações: ellas enlutarião a alegria e júbilo de tão fausto dia. Vós não as ignorais, e eu, certo de que a firmeza nos verdadeiros princípios constitucionaes, que tem sido sanccionados pela experiência, caracterisa cada hum dos deputados que compõem esta illustre assembléa, espero que a Constituição que façais mereça a minha Imperial aceitação; seja tão sabia e tão justa, quanto apropriada á localidade e civilização de povo brazileiro; igualmente, que haja de ser louvada por todas as nações; que até os nossos inimigos venhão a imitar a santidade e sabedoria de seus princípios, e que por fim a executem.(HOLANDA, 2003. p. 209).

A resolução dos conflitos entre Dom Pedro I e a Assembleia Constituinte de 1823 se deu por meio da dissolução da própria Assembleia, que havia sido marcada por intensas disputas políticas e pela falta de consenso sobre o modelo de governo do Brasil. Em um movimento autoritário, Dom Pedro I ordenou uma série de prisões e cassações de deputados que se opunham ao seu governo, eliminando assim a resistência à sua liderança. Esse episódio refletiu a tensão crescente entre os ideais liberais, defendidos por parte da Assembleia, e os princípios absolutistas que ainda estavam profundamente enraizados na concepção política de Dom Pedro. (FAUSTO, 2024, pág. 128)

> A primeira Constituição Brasileira nascia de cima para baixo, imposta pelo rei ao "povo", embora devamos entender por " povo", a minoria de brancos e mestiços que votava e de algum modo tinha participação na vida política.

Com a dissolução da Assembléia, o Imperador consolidou sua autoridade e passou a ser o principal responsável pela elaboração da primeira Constituição brasileira. Em 1824, ele outorgou a nova Constituição, que, apesar de ter alguns elementos liberais, preservava amplos poderes para o monarca, estabelecendo um sistema político centralizado e limitando a autonomia dos outros poderes do Estado.

5. FUNDAÇÃO CONSTITUCIONAL DO BRASIL

A outorga da Constituição Brasileira de 1824 e a criação do Estado Brasileiro, traz luz a Teoria do Poder Constituinte Originário Fundacional, que trata da fundação de uma nova ordem político-jurídica, não apenas substituindo uma constituição por outra, mas instituindo, de fato, um novo ente estatal ou um novo regime com identidade própria, através da primeira Constituição.

5.1 O PODER CONSTITUINTE DO IMPERADOR

O Brasil é fundado através de uma Constituição imposta pelo Imperador estrangeiro e com participação irrisória do povo. Outorgada pelos poucos deputados escolhidos por Dom Pedro, a primeira Carta Magna perdurou por todo o período monárquico, até ser substituída pela Constituição Republicana em 1891.

> DOM PEDRO PRIMEIRO, POR GRAÇA DE DEOS, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil : Fazemos saber a todos os Nossos Súditos, que tendo-Nos requeridos o Povos deste Império, juntos em Câmaras, que Nós quanto antes jurassem e fizéssemos jurar o Projecto de Constituição, que havíamos oferecido às suas observações para serem depois presentes à nova Assembléia Constituinte mostrando o grande desejo, que tinham, de que elle se observasse

> já como Constituição do Império, por lhes merecer a mais plena approvação, e delle esperarem a sua individual, e geral felicidade Política : Nós Jurámos o sobredito Projeto para o observarmos e fazermos observar, como Constituição, que dora em diante fica sendo deste Imperio a qual é do theor seguinte. (Brasil, 1824)

A redação do texto estabelece o Brasil como um regime monárquico, com o Poder Legislativo composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. O país foi subdividido em províncias, cujos governadores seriam indicados diretamente pelo Imperador. Além disso, o sistema político brasileiro contava com a figura do Poder Moderador, conceito originado pelo pensador francês Benjamin Constant.

No contexto brasileiro, o Poder Moderador representava a concentração de autoridade nas mãos do Imperador, cuja posição era considerada inviolável e sagrada, estando, portanto, imune às responsabilidades decorrentes de suas decisões, como vetos, nomeações e sanções. Esse poder absoluto conferia-lhe uma autonomia significativa, sem a necessidade de prestar contas aos demais poderes ou à população. Como dito por Emmanuel Joseph Sieyès: toda constituição social da qual a representação não seja a essência é uma constituição falsa (Sieyès,1789).

A dissolução da Assembleia Constituinte, contudo, desencadeou uma reação popular. O ato foi interpretado como um golpe contra os ideais liberais então em construção, o que gerou uma profunda decepção no povo, que via na Constituinte uma esperança de mudança e avanço democrático. Em resposta a esse movimento, manifestações populares eclodiram por diversas regiões do Brasil, alimentando um ambiente de contestação política. Esse cenário contribuiu para o fortalecimento da Confederação do Equador, um movimento de caráter separatista que buscava resistir ao autoritarismo e à centralização do poder imperial.

CONCLUSÃO

Sob a análise do conceito de Poder Constituinte Originário, é possível perceber uma clara violação de seus princípios fundamentais. Embora a Constituição de 1824 tenha sido historicamente responsável por estabelecer as bases jurídico-políticas do Brasil, ela careceu de uma efetiva manifestação popular, sendo, na verdade, fruto de um poder concentrado nas mãos do Imperador. Esse fato pode ser lido como o silenciamento da vontade popular, um abafamento do clamor do povo brasileiro, cujas aspirações democráticas foram ignoradas em prol da centralização autoritária do poder imperial. A Constituição, portanto, se constituiu não como um reflexo da soberania popular, mas como uma imposição que restringia a participação cidadã, consolidando um regime monárquico.

No entanto, apesar dessas limitações, como já mencionado, a Constituição de 1824 perdurou por um longo período da história brasileira e se tornou responsável pela criação de diversas estruturas que ainda perduram até os dias atuais. A própria identidade cultural brasileira também se viu fortemente influenciada pela Constituição, destacando-se a instituição do Catolicismo como religião oficial do Estado. Esta imposição religiosa não só refletia o poder centralizado do Império, mas também consolidava uma visão de mundo que perpetuava a união entre o trono e o altar, um aspecto profundamente conservador da época.

Sob os aspectos jurídicos apresentados, o Poder Constituinte de 1824, em sua essência, pode ser analisado à luz do pensamento de Hans Kelsen, que enxerga a Constituição como a norma fundamental de um sistema jurídico hierarquizado. De acordo com a teoria kelseniana, a Constituição é a base para a validade de todas as normas infraconstitucionais, funcionando como a norma superior, que confere legitimidade e coerência ao ordenamento jurídico. Nesse contexto, a Constituição de 1824 se encaixaria como um marco normativo que organiza e estrutura o sistema jurídico do país, estabelecendo a

hierarquia das normas e fornecendo a base para o funcionamento do Estado.

Contudo, ao adotar a perspectiva teórica de Carl Schmitt, a Constituição de 1824 revela-se insuficiente em termos de expressão de uma verdadeira unidade política do povo. Para Schmitt, uma constituição deve ser um reflexo da vontade política concreta e da identidade coletiva de uma nação. No caso da Carta de 1824, o que se observa é um texto que não traduz a genuína manifestação popular, mas sim o interesse de um soberano. O Imperador Dom Pedro I, como titular da soberania, exerceu o poder de forma absoluta, conferindo-lhe a prerrogativa de legitimar a Constituição sem a necessidade de um pacto social amplo ou de uma participação efetiva do povo. A constituição, assim, não surge de um processo democrático, mas de uma imposição autoritária que consolidava o poder monárquico.

Portanto, enquanto a Constituição de 1824 tenha sido uma base jurídica importante para o Brasil Império e tenha influenciado a estrutura política e social do país, ela também revela, sob uma análise crítica, a centralização de poder nas mãos do Imperador e a falta de um verdadeiro compromisso com a soberania popular, o que compromete sua legitimidade sob a ótica de teorias contemporâneas de direito constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Jean Luiz Neves. **Sociedade Urbana e conflitos sociais na Idade Média.** Mneme - Revista de Humanidades, [S. l.], v. 5, n. 11, 2010. Disponível em: https://www.periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/247. Acesso em: 13 ago. 2025.

ALMEIDA, João Daniel Lima. **Manual do Candidato: História do Brasil.** São Paulo: FUNAG, 2013. E-book. Disponível em: História do Brasil - Manual do Candidato | Amazon.com.br. Acesso em: 12/04/2025

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós- 1964**. Brasília : Edições Câmara, 2018. E-book. Disponível em: História constitucional brasileira : mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964 Acesso em: 12/04/2025

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** Saraiva, 2025. 13º ed. E-book. Disponível em: Curso De Direito Constitucional Contemporâneo - 13ª Edição 2025 | Amazon.com.br Acesso em: 15/04/2025.

BEZERRA, Juliana. **Capitanias Hereditárias.** Toda Matéria, [s.d.]. Disponível em: https://www.todamateria.com.br/capitanias-hereditarias/. Acesso em: 13 ago. 2025

CARVALHO, Amanda Lima dos Santos. **O Rio de Janeiro a partir da chegada da corte portuguesa: Planos, intenções e intervenções no século XIX.** 1º Seminário Internacional Brasil no Século XIX. E-book. Disponível em:AmandaLimadosSantosCarvalho.pdf Acesso em: 28/06/2025

CORRÊA DE ARAUJO, Maria Betânia. **Abcdário da Revolução Republicana de 1817.** Recife: Companhia Editora de Pernambuco. 2017.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: EduSP, 2024. 14º ed. E-book. Disponível em: História do Brasil | Amazon.com.br Acesso em: 19/07/2025

GILMAR, Ferreira Mendes. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Série IDP - Curso de Direito Constitucional. Saraiva , 2025. 20º ed. E-book. Disponível em: Série Idp - Curso de Direito Constitucional - 20ª Edição 2025 | Amazon.com.br Acesso em: 20/07/2025

HOLANDA, Sérgio Buarque de. (dir.). **História Geral da Civilização brasileira. O Brasil Monárquico.** Tomo II. Volume 3 [9ª. Edição]. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 209 (Adaptado).

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição.** trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado.** 31. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. E-book. Disponível em: . Acesso em : 30/07/2025

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira.** Revista Jurídica Virtual, v. 1, n. 5.Acesso em 14/08/2025

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional.** Atlas, 2025. 41º ed. E-book. Disponível em: Direito Constitucional - 41ª Edição 2025 | Amazon.com.br Acesso em: 22/07/2025

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 46ª edição revista e atualizada. 2025. Malheiros Editores.

VEIGA, Edison. **Dia do Fico: há 200 anos, o Brasil desobedeceu Portugal.** G1 Globo. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/01/09/dia-do-fico-ha-200-anos-o-brasil-desobedeceu-portugal.ghtml. Acesso em 27/08/2025.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: ABRANGÊNCIA DOS PODERES DE INVESTIGAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO E CONTROLE DE SEUS ATOS PELO STF

Guilherme Ferreira Machado[29]

Marcelo Pereira Cruvinel[30]

RESUMO

Este artigo analisa criticamente os poderes investigativos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no âmbito federal brasileiro, conforme previsto no artigo 58, §3º, da Constituição Federal de 1988. As CPIs são instrumentos fundamentais de fiscalização do Poder Legislativo, com poderes equiparados aos de autoridades judiciais. No entanto, sua atuação tem gerado intensos debates sobre os limites constitucionais e o controle jurisdicional exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente em contextos de alta polarização política. A pesquisa busca compreender até que ponto o STF pode intervir nas ações das CPIs sem comprometer a independência do Legislativo. Para isso, são examinadas decisões judiciais relacionadas à convocação de autoridades, quebra de sigilos, condução coercitiva e acesso a documentos sigilosos. O estudo também aborda a evolução jurisprudencial do STF e os impactos práticos dessas decisões na condução das investigações parlamentares. A

29 Graduando em Direito pela Faculdade Presbiteriana Mackenzie de Brasília. Estudante. Analista Técnico na Coordenação-Geral de Normatização da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

30 Mestre em Direito pela UCB. Pós-graduado Lato Sensu em Gestão Judiciária pela UNB. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Constitucional pela AVM. Graduado em Direito pela UDF. Graduado em História pela UDF/Cruzeiro do Sul. Analista Judiciário - Área Processual do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Coordenador de Julgamentos Colegiados da Quinta Turma do STJ. Coordenador Auxiliar da Câmara de Direito Penal do CEJUSC/STJ. Palestrante e instrutor de cursos presenciais e de EaD do STJ. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Possui aperfeiçoamento em Teologia.

metodologia adotada é qualitativa e dedutiva, com análise bibliográfica e documental, incluindo estudos de caso como a CPI da COVID-19 e a CPI dos Correios. O artigo destaca que, embora as CPIs sejam essenciais para a transparência e responsabilização pública, há riscos de uso político-partidário que podem comprometer sua legitimidade. Nesse cenário, o STF desempenha papel crucial na preservação dos direitos fundamentais e no equilíbrio entre os poderes. Conclui-se que é necessário um controle jurisdicional firme, porém equilibrado, que respeite as prerrogativas do Legislativo sem permitir abusos. O artigo contribui para o debate sobre a judicialização da política e os desafios institucionais enfrentados pelas CPIs no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares de Inquérito. Supremo Tribunal Federal. Poder Legislativo. Controle jurisdicional

1. INTRODUÇÃO

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um dos principais instrumentos de fiscalização e controle político à disposição do Poder Legislativo brasileiro. Previstas no art. 58, §3º, da Constituição Federal de 1988, as CPIs têm como finalidade investigar fatos determinados de relevante interesse público, com poderes próprios de autoridades judiciais. No entanto, a abrangência desses poderes investigativos e os limites impostos pelo controle jurisdicional exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) têm sido objeto de intensos debates doutrinários e jurisprudenciais, especialmente diante de casos emblemáticos que colocaram em xeque a autonomia do Legislativo frente ao Judiciário.

O tema central deste artigo é a análise crítica da extensão dos poderes de investigação das CPIs e o controle de seus atos pelo STF. A delimitação do tema recai sobre o âmbito federal, com foco nas decisões do STF que moldaram a atuação das CPIs, especialmente no que se refere à convocação de autoridades, quebra de sigilos, condução coercitiva de testemunhas e acesso a documentos sigilosos.

A escolha por esse recorte se justifica pela relevância institucional das CPIs federais e pela repercussão nacional de suas investigações.

A problemática que orienta esta pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: quais são os limites constitucionais dos poderes de investigação das CPIs e de que forma o controle exercido pelo STF pode garantir a legalidade de seus atos sem comprometer a independência do Poder Legislativo?

Essa questão ganha especial importância diante de um cenário político em que as CPIs têm sido utilizadas não apenas como instrumentos de apuração de responsabilidades, mas também como arenas de disputa política e midiática.

A justificativa para o desenvolvimento deste estudo reside na necessidade de compreender os contornos jurídicos e institucionais que regulam a atuação das CPIs, especialmente em um contexto de crescente judicialização da política. A atuação do STF como guardião da Constituição impõe-lhe o dever de controlar eventuais abusos ou ilegalidades cometidas pelas CPIs, mas esse controle não pode se transformar em ingerência indevida sobre as prerrogativas do Legislativo. Assim, é fundamental analisar como o STF tem interpretado e aplicado os limites constitucionais dos poderes investigativos das CPIs, bem como os critérios utilizados para validar ou anular seus atos.

O objetivo geral deste artigo é examinar a extensão dos poderes investigativos das CPIs e o controle exercido pelo STF sobre suas decisões e procedimentos. Para alcançar esse objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos: identificar os fundamentos constitucionais e legais que conferem poderes às CPIs; analisar a evolução jurisprudencial do STF sobre os limites e garantias no exercício desses poderes; avaliar os impactos práticos das decisões do STF na condução das investigações parlamentares; e discutir as tensões institucionais entre os poderes Legislativo e Judiciário no exercício de suas competências constitucionais.

A metodologia adotada nesta pesquisa é de natureza dedutiva e qualitativa, com enfoque exploratório e descritivo. Será realizada uma análise bibliográfica e documental, com base em doutrinas jurídicas,

artigos acadêmicos, legislação pertinente e jurisprudência do STF. A pesquisa também se valerá de estudos de caso de CPIs relevantes, como a CPI da COVID-19 e a CPI dos Correios, para ilustrar como os conflitos entre os poderes se manifestam na prática e quais foram os desdobramentos jurídicos dessas disputas.

Ao final, espera-se contribuir para uma compreensão mais clara e equilibrada sobre os limites e possibilidades da atuação das CPIs, bem como sobre o papel do STF na preservação do Estado Democrático de Direito e na garantia do equilíbrio entre os poderes da República.

2. ENFOQUE CONCEITUAL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Uma das características basilares do Estado Democrático de Direito é a divisão do poder estatal em três frentes essenciais para a manutenção dos direitos e garantias fundamentais de seus cidadãos. São elas: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A Constituição Federal de 1988 previu tal separação em seu art. 2º, dispondo ainda que eles devem ser "independentes e harmônicos entre si", vedando a concentração de poder e contribuindo para a eficiência da máquina pública. Além disso, o seu Preâmbulo e o art. 1º também deixam claro sobre o regime de governo democrático adotado pelo Estado Brasileiro.

Sobre o tema, Rodrigo Padilha (2019) explana que:

> Apesar de grande divergência a respeito da origem da organização dos poderes, e em que pese Aristóteles, na obra *A política* ter dividido o governo soberano em três partes, prevalece a atribuição de paternidade a Charles Montesquieu no Livro XI de seu L'*Esprit des lois* (O espírito das leis), publicado em 1748, para quem a separação dos poderes é condição *sine qua non* para a liberdade política.

> Já em agosto de 1789, a Assembleia Nacional da França aprovou os Direitos do Homem e do Cidadão, estabelecendo a separação dos poderes no art. 16. Desde então, o princípio da separação dos poderes acompanha o Estado constitucional.
> Atualmente, a separação dos poderes figura no título inaugural da Constituição de 88, logo no art. 2.º, constituindo cláusula pétrea (art. 60, § 4.º, III).

Como é de conhecimento notório, cada um deles exerce funções típicas, constituindo-se enquanto aquelas inerentes à sua natureza. Especificamente direcionado ao Poder Legislativo, sabe-se que uma das suas atribuições mais atinentes é a legiferante. Ou seja, a de criar as leis, incluída a titularidade do Poder Constituinte Derivado Reformador, relacionado com a aprovação de emendas constitucionais, seguido o rito do art. 60 da Constituição da República e do Regimento Interno das Casas Legislativas.

Não é demais mencionar que o art. 44 da Carta Maior especifica que o Poder Legislativo no âmbito da União é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Contudo, o Poder Legislativo titulariza outra função típica, qual seja a fiscalizatória, igualmente cara à sua outra função supracitada. De forma genérica, o art. 49, X da Carta Magna menciona que é de competência exclusiva do Congresso Nacional e de suas Casas a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.[31]

A jurisprudência do STF é firme nesse sentido. Na ADI 6637/RJ, Rel.: Min. Cármen Lúcia, o Min. Gilmar Mendes elucida muito bem

31 Quanto ao ponto, é importante destacar que o STF, no âmbito da ADI 4.700/DF, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, declarou inconstitucional a expressão "qualquer deputado" quando da reprodução desse dispositivo em Constituição Estadual, ressaltando, portanto, que tal fiscalização deve ser feita por intermédio das Casas Legislativas, por conta do princípio da simetria. Contudo, poderá o Deputado fazer requisição de informações ao Poder Executivo na condição de cidadão, nos termos da conclusão do voto do Min. Relator.

a construção histórica desse entendimento, oriundo da Constituição Imperial:

> Quanto à parte em que conheço, sublinho que Pimenta Bueno, em seu comentário à Constituição Imperial de 1824, identificou com muita nitidez uma função de fiscalização própria ao órgão que exercia o Poder Legislativo, a Assembleia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado): essa função de "inspeção geral ou permanente" não seria literalmente inscrita no texto constitucional imperial, sendo antes deduzida da função legislativa e da missão de manter Constituição , prevista no inciso IX de seu art. 19: "É da atribuição da Assembleia Geral": (...) IX. "Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação":

Então, percebe-se que tal disposição constitucional é uma clara contemplação ao sistema de freios e contrapesos (advindo da doutrina norte americana como *checks and balances*). Assim, cada poder do Estado pode intervir no funcionamento do outro, na medida do que é permitido pela Constituição, objetivando limitar a atuação irrestrita de cada um deles. Ingo W. Sarlet (2024), fazendo breve introdução sobre os princípios estruturantes do regime democrático, salienta que:

> No caso brasileiro, especialmente desde a primeira Constituição da República (1891), mas de modo especialmente estruturado na atual Constituição Federal, o sistema de divisão (chamado pelo constituinte de separação!) de poderes, fortemente inspirado pela tradição norte-americana e próximo também do modelo adotado pela Lei Fundamental da Alemanha (1949), se identifica pelo fato de que os três poderes (órgãos e funções) estatais se caracterizam por uma atuação conjunta e voltada à consecução dos objetivos constitucionais, atuação que se dá de forma

> desconcentrada, racional e juridicamente limitada por esferas de competência próprias e mecanismos de controle recíprocos. Assim, em caráter de síntese, o princípio da separação dos poderes tem como objetivo o controle do poder pelo poder num esquema de fiscalização recíproca, que se materializa por um conjunto diferenciado de técnicas e instrumentos, como é o caso do direito de veto do chefe do Poder Executivo, a própria possibilidade de edição de atos normativos pelo Executivo, a aprovação pelo Legislativo do orçamento dos demais órgãos estatais, o controle judicial dos atos dos demais Poderes, entre outros.

Referendando o ponto e abordando de forma específica quanto ao poder de fiscalização desempenhado pelo Poder Legislativo, o voto do Min. Sepúlveda Pertence na ADI 3.046/SP, traz a seguinte afirmação:

> A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo, não há dúvida, é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar.

Aprofundando-se no tema, a doutrina jurídica divide a fiscalização do Legislativo em duas vertentes: financeiro-orçamentária e político-administrativa. Elas se baseiam na maneira como a fiscalização é feita, bem como na sua natureza e órgãos executores, ainda que integrantes do mesmo Poder.

A fiscalização financeiro-orçamentária[32] cuida do controle externo ao poder Executivo desempenhado pelo Legislativo. Em breve síntese, ela detém o escopo de acompanhar o uso do dinheiro público

32 Apesar da nomenclatura dada pela doutrina jurídica, o art. 70 da Constituição da República frisa que a fiscalização é "contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial", o que amplia o escopo da interpretação literal da norma.

a fim de garantir um aspecto mais probo, em garantia dos princípios que norteiam a atuação da Administração Pública.

Consequentemente, cria-se um mecanismo em que se valoriza um controle à luz da Lei Orçamentária, bem como facilita a identificação de possíveis anomalias quanto ao direcionamento da renda pública. Logo, contribui para responsabilização administrativa, penal e civil dos responsáveis pelo extravio de verbas e incita uma transparência à sociedade como um todo. *In casu*, ele é desempenhado pelo Tribunal de Contas da União ou dos Estados, nos termos do art. 70 da Carta Magna[33].

Em sentido diverso caminha a fiscalização político-administrativa. A sua natureza não é de sentido eminentemente técnico - como é na orçamentária -, mas também é conferido grau de juízo político aos parlamentares. Essa modalidade de fiscalização é realizada para que os próprios membros do Congresso Nacional façam valer os valores e princípios oriundos da soberania popular enquanto representantes do povo que os elegeu, num sentido de imposição de moralidade e aproximação da população ao Estado.

Portanto, trata-se de uma forma de controle discricionário titularizado pelo próprio Congresso Nacional, ou por suas Casas. De fato, representa instrumento importante para a consolidação do Estado Democrático de Direito e participação popular no policiamento social e político, ainda que de maneira indireta.

Nesse sentido, Bim (2005), leciona que:

> Cumpre ter em mente que o controle realizado pelo Congresso Nacional **é um controle não apenas político, mas também jurídico**. Muitos autores distinguem essas modalidades de controle, mas tal distinção deve ser vista com cautela: **por meio dela não se pode negar o caráter jurídico do político,**

33 A Constituição veda a criação de Tribunais de Contas em nível municipal, conforme seu art. 31, §4º estabelece.

> **apenas realçar a maior amplitude de fundamentação do controle parlamentar**. (...)
> A diferença entre ambos os tipos de controle reside na maior vinculação das normas que os impõem e, conseqüentemente, no maior grau de liberdade do controlador no momento decisório (grifo nosso)

A partir do permissivo constitucional, os parlamentares atraem para si uma roupagem política enquanto no uso de procedimentos formais para apuração de fatos, na forma de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Elas podem ser mistas, com membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ou não.

Conclusivamente, será aprofundado sobre o funcionamento e competências constitucionais das CPIs, bem como as limitações para sua atuação, visto que fere os princípios democráticos a atuação de poderes sem uma devida demarcação, feita pela própria Carta Maior e com referendo pelo Judiciário.

3. FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DA CPIS

As CPIs são o modelo escolhido pelo Constituinte para que o Congresso Nacional exerça o controle político-administrativo. Sua origem deriva do direito inglês, durante o séc. XIV especificamente na vigência dos reinados de Eduardo II e Eduardo III, quando se abriu a possibilidade de que o exame da *res publica* fosse realizado pelos governantes.

As CPIs encontram guarida no art. 58, §3º da Constituição da República, nos seguintes termos:

> Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

> § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Disso pode-se extrair algumas conclusões. A primeira delas, se trata dos requisitos para que uma CPI seja instaurada.

Interpretando o dispositivo em reiterados precedentes, o STF definiu que as seguintes condições devem ser preenchidas para que não incorra em vício formal: "(i) o requerimento de um terço dos membros das casas legislativas; (ii) a indicação de fato determinado a ser apurado; e (iii) a definição de prazo certo para sua duração", quando do julgamento da medida cautelar no Mandado de Segurança nº 37.760/DF, sob a relatoria do Min. Roberto Barroso.

Apesar de não estarem previstos constitucionalmente, o art. 1º, caput da Lei nº 1.579/1952, foi alterado pela Lei nº 13.367/2016, para que tais exigências fossem previstas no ordenamento jurídico pátrio. Aparenta ser uma tentativa do legislador de equiparação de funcionamento das CPIs aos inquéritos policiais, os quais também tem prazo certo e apuram fatos mediante o binômio gerador da justa causa[34]:

> Art. 1o As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3o do art. 58 da Constituição

34 Art. 10 do Decreto-lei nº 3688/1941: O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

> Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo. (Redação dada pela Lei nº 13.367, de 2016)

Vale ressaltar que se trata de requisitos, que, se preenchidos, ensejam na instalação imediata da CPI. Por conseguinte, não há a possibilidade de que os demais parlamentares que não concordarem quanto à instalação, impeçam o prosseguimento da iniciativa. Nesse sentido, o voto do Min. Relator do mesmo julgado acima faz referência ao Min. Gilmar Mendes, dizendo:

> Segundo se depreende do texto constitucional e é confirmado nos Regimentos Internos, a instalação da CPI, desde que requerida preenchendo os requisitos constitucionais é automática, o que significa dizer que não pode ser obstaculizada pelos órgãos diretivos das respectivas Casas, sob NENHUM pretexto. O simples preenchimento dos requisitos constitucionais, considerados como garantia das minorias, determina sua instalação [...].

Outrossim, cabe mencionar ainda a possibilidade de que o objeto de investigação da CPI seja aditado pelos parlamentares na descoberta de fatos que sejam conexos ao seu objeto inicial. Em aresto da Egrégio Corte, o HC nº 71.093/SP, de relatoria do Min. Paulo Brossard, pontuou-se o seguinte:

> Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais de investigação, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer que não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar a

> investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação.

Além disso, a conjugação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) com a Lei nº 1.579/52, permite prorrogações sucessivas da duração de uma Comissão em específico dentro da mesma legislatura. Ela dura 120 dias, e pode ser prorrogada pela metade desse prazo, mediante deliberação do Plenário.[35]

Passadas as questões elementares para o funcionamento das CPIs, o mesmo dispositivo cita que a principal função dos inquéritos parlamentares é investigar fatos que sejam envoltos pelo interesse público. A solução encontrada para que a função seja exercida eficazmente, a Constituição da República atribui os mesmos poderes das autoridades judiciais para as Comissões, a fim de uma apuração efetiva dos eventos selecionados.

Cabe acrescentar que existe uma certa crítica feita pela doutrina à redação do artigo, tendo em vista que o poder de investigação não é do magistrado, mas sim das polícias judiciárias e do *Parquet*. O modelo acusatório de processo penal, o qual foi adotado pelo regime jurídico-processual no Brasil, permite esse raciocínio. Sobre o ponto, Alexandre de Moraes (2023) afirma que:

> O art. 58, § 3º, da Constituição Federal previu que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, porém, foi extremamente lacônico e impreciso, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro inexiste, em regra, o juiz-investigador, tarefa essa deixada institucionalmente a cargo das Polícias Civil

35 Art. 5º, §2º da Lei nº 1.579/52 - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.
Art. 35, § 3º do RICD - A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

> e Federal e do Ministério Público, em face da adoção do processo acusatório, onde a separação entre o juiz e o órgão acusador é extremamente rígida.

Reafirmando esse entendimento, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, do art. art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.830/2013, para elencar as CPIs juntamente com o Ministério Público e demais autoridades administrativas com poderes próprios de investigação. Observe:

> EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º, § 1º, da Lei nº 12.830/13. Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Interpretação de norma que ofende a Constituição Federal. Investigações criminais por delegado de polícia. Inexistência de exclusividade. Poderes investigatórios do Ministério Público, das comissões parlamentares de inquérito e de outras autoridades administrativas. Precedentes. Procedência do pedido. 1. Ação direta de inconstitucionalidade por meio da qual se objetiva a declaração da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, de interpretação do art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.830/13 que atribua privativamente ou exclusivamente ao delegado de polícia a condução das investigações criminais. 2. Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a atividade de investigação criminal não é exclusiva ou privativa da polícia, sob direção dos delegados de polícia, tendo em vista (i) a ausência de norma constitucional que estabeleça essa exclusividade; (ii) a atribuição expressa de competências investigativas às comissões parlamentares de inquérito; e (iii) a atribuição de competências investigativas ao Ministério Público. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para se declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, de interpretação do § 1º do art. 2º

> da Lei nº 12.830/13 que atribua privativamente ou exclusivamente ao delegado de polícia a condução de investigações criminais.
> (ADI 5043, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 31-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-04-2025 PUBLIC 04-04-2025)

Tendo isso em mente, assim como a abstração associada a mera indicação dos "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais", questionou-se, por diversas vezes, qual seria a amplitude dos poderes conferidos à CPI. Assim, de forma a ressaltar a jurisprudência dominante e os seus aspectos mais substanciais, pode-se citar os seguintes[36]:

a)Determinação de buscas e apreensões: No HC 71.039, de relatoria do Min. Paulo Brossard (citado acima), o STF entendeu que a CPI possui o poder de expedir mandados de busca e apreensão, desde que sejam devidamente fundamentados, os objetos estejam diretamentes relacionados com o alvo de investigação da CPI e sigam os limites de inviolabilidade da intimidade, assim como o domicílio, na forma prevista no art, 5º, XI da CF/88.

b)Quebra de sigilo bancário e fiscal: No âmbito do MS 23.452, rel. Min. Celso de Mello, o STF entendeu sobre a possibilidade de que a CPI decrete a quebra de sigilo bancário e fiscal do investigado pela Comissão. Contudo, exige-se que a decisão seja devidamente fundamentada, demonstrando a utilidade da intrusão na intimidade do investigado. No mesmo sentido, o MS 25.668-1, também de relatoria do Min. Celso de Mello .

c)Convocação e oitiva de testemunhas: O art. 2º da Lei nº 1.579/52 também abre margem para que a CPI faça a inquirição de testemunhas. Ademais, é importante ressaltar a alteração jurisprudencial quanto à possibilidade de condução coercitiva para o testemunho. Da mesma

36 É mister comentar que o STF já entendeu sobre sua competência originária de julgamento dos casos previstos no art. 102, "d" e "i". MS 23.452/RJ, rel. Celso de Mello

maneira pode-se interpretar o art. 58, §2º, V da Carta Política. Em, 1994, no julgamento do HC 71.193, rel. Min. Sepúlveda Pertence, decidiu-se sobre a possibilidade de que a CPI assim a realizasse. Esse entendimento, contudo, foi reformado no advento das ADPF 395 e 444, citadas expressamente no HC 171.438, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, entendendo que, com a garantia do direito à vedação à autoincriminação, feriria a dignidade da pessoa humana a sua condução à força para que, em tese, prestasse depoimento. Crucial que se explane também a exceção feita pelo STF, quando do HC 80.240, à convocação de indígena, o qual somente deve ser ouvido "na área indígena onde se encontra o índio, em dia e hora previamente acordados".

d)Determinação de realização de perícias, vistorias e exames: Também nos termos do art. 2º da Lei das CPIs, abre-se margem para solicitação de diligências pelo Parlamento visando o êxito do inquérito parlamentar. Desta feita, como envolve a União diretamente, conta com o auxílio da Polícia Federal.

e)Utilização de documentos advindos de inquérito vigente: No âmbito do HC 100.341, rel. Min. Joaquim Barbosa, o STF definiu que, na hipótese de a CPI ter objeto conexo à de inquérito policial vigente, ela poderá ter acesso aos dados e informações contidos nele, ainda que sejam de caráter sigiloso.

Em suma, as CPIs terão aqueles poderes investigatórios que entende como necessários para a consecução de seus objetivos, já que a Constituição e a Lei não os especificam individualmente. A situação fática auxiliará na determinação de sua extensão ou não. Para isso, deverá respeitar os direitos e garantias fundamentais dirigidas ao modelo constitucional do processo, como a observância da ampla defesa e da fundamentação, por exemplo. O Prof. Paulo Gustavo Gonet Branco (2023) ensina que:

> O quadro das atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito, quer no direito brasileiro, quer

> no estrangeiro, não costuma ser preciso; vai-se delineando a partir dos problemas que surgem e à medida que são resolvidos pelo Judiciário. Fixar em concreto a extensão dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito depende, portanto, da sensibilidade político-constitucional das Supremas Cortes, incumbidas de aparar os atritos entre a vontade de agir do Legislativo e outros valores constitucionais.
> [...]
> Para orientar a harmonização do interesse público a que buscam as CPIs com os direitos fundamentais e o princípio da separação de Poderes, a ação do STF é crucial, vindo a traçar, com mais nitidez, o desenho institucional das CPIs no nosso Direito.

Por fim, é válido repisar que as CPIs não poderão usurpar todos os poderes inerentes ao poder Judiciário, por não usufruírem da cláusula de reserva jurisdicional. Portanto, é certa a possibilidade de controle por parte do Poder Judiciário, para que se evite um desequilíbrio na ordem constitucional e assegurar o respeito aos direitos fundamentais. O Min. André Mendonça, no AgRg no HC 247792/PE, registrou:

> O controle jurisdicional sobre atos das CPIs é legítimo e não viola a separação de Poderes, assegurando-se que as prerrogativas investigatórias sejam exercidas dentro dos limites constitucionais (MS nº 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 16/09/1999, p. 12/05/2000, e MS nº 25.668/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 23/03/2006, p. 04/08/2006).

Assim, considera-se mais um exemplo da manifestação do sistema dos freios e contrapesos, uma vez que o Judiciário poderá refrear a atuação da CPI na investigação de determinado fato[37].

37 "Uma decisão judicial - que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis - não pode ser considerada um ato de

4. LIMITAÇÕES ÀS COMPETÊNCIAS DA CPI

Seguindo as questões delineadas acima, tratar-se-á sobre os entendimentos doutrinário e jurisprudencial quanto à limitação de uma atuação irrestrita das CPIs. Na linha do que já foi anotado, a competência dada pela Constituição Federal é vaga, cabendo que o Poder Judiciário intervenha para eliminar insegurança jurídica e garanta que o núcleo dos direitos fundamentais seja protegido.

Sobre tal afirmação, apontou o Chief Justice WARREN, presidente da Corte Suprema Norte-Americana, no âmbito do caso *Watkins v. United States*:

> [...] pressupor que todo inquérito parlamentar é justificado por uma necessidade pública que sobrepassa os direitos privados atingidos. Fazê-lo seria abdicar da responsabilidade imposta ao Judiciário, pela Constituição, de garantir que o Congresso não invada, injustificadamente, o direito à própria intimidade individual, nem restrinja as liberdades de palavra, imprensa, religião ou reunião... As liberdades protegidas pela Constituição não devem ser postas em perigo na ausência de clara determinação, pela Câmara ou Senado, de que o inquérito em questão é justificado por uma necessidade pública específica.

Como disposto no texto Constitucional, as CPIs se formarão para apuração de fato determinado, não sendo cabíveis investigações livres ou genéricas respaldadas em assuntos políticos partidários que possam ferir a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III da CF/88).

Respeita-se a previsibilidade e a coerência, eliminando qualquer risco de violação aos direitos e garantias fundamentais. Afirma o Prof. Paulo Gustavo Gonet Branco (2024) que "constitui verdadeiro

interferência na esfera do Poder Legislativo, consoante já proclamou o Plenário do Supremo Tribunal Federal...”- Trecho do voto do Min. Celso de Mello no MS 25.668-1/DF, já citado.

abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos".

Há de se observar que tratando sobre a função da CPI, a Constituição de 1988 alinha-se à doutrina alemã e norte americana, as quais entendem que o inquérito parlamentar não terá como objetivo o julgamento das ações descobertas ou até mesmo a responsabilização de crimes. Se assim fosse, o Legislativo, além de violar o devido processo legal e o princípio do juiz natural, usurparia competências reservadas ao poder Judiciário.

A própria redação do art. 58, 3º, deixa claro que os poderes devem ser limitados à propósitos investigativos, contando com o auxílio de órgãos extravagantes para a responsabilização dos envolvidos. Nessa linha, no já citado HC 71.039, rel. Min. Paulo Brossard, o STF entende que "a CPI não se destina a apurar crimes nem a puni-los, [ações] da competência dos Poderes Executivo e Judiciário".

Além disso, as CPIs devem respeito ainda ao pacto federativo, em que cada Ente detém sua própria autonomia. Dessa forma, os Governadores dos Estados não podem ser convocados para o comparecimento às CPIs, excluindo-se também a penalização por não se apresentarem. Sobre o tema, o Min. Marco Aurélio, em decisão monocrática no MS 31.689-MC, explana que:

> Em um primeiro exame, a interpretação sistemática do Texto Maior conduz a afastar-se a possibilidade de comissão parlamentar de inquérito, atuando com os poderes inerentes aos órgãos do Judiciário, vir a convocar, quer como testemunha, quer como investigado, Governador. Os estados, formando a união indissolúvel referida no artigo 1º da Constituição Federal, gozam de autonomia e esta apenas é flexibilizada mediante preceito da própria Carta de 1988.

Ademais, nos termos assentados na ADPF 848/DF-MC, rel. Min. Rosa Weber, até mesmo o Presidente da República está isento de tal convocação, uma vez que violaria a harmonia e independência dos Três Poderes, como apregoado no art. 2º da Carta Magna. Observe o seguinte trecho contido na ementa do precedente:

> 2. O Chefe do Poder Executivo da União é titular de prerrogativas institucionais assecuratórias de sua autonomia e independência perante os demais Poderes. Além da imunidade formal (CF, art. 86, § 3º) e da irresponsabilidade penal temporária (CF, art. 86, § 4º), a Constituição Federal isenta-o da obrigatoriedade de depor ou prestar esclarecimentos perante as Casas Legislativas da União e suas comissões, como emerge da dicção dos arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal, aplicáveis, por extensão, aos Governadores de Estado.

Finalmente, fazendo um paralelo com os poderes conferidos para que o legislativo realize a fiscalização político administrativa desentranhados no tópico II, abaixo encontram-se compiladas mais algumas das ações que as CPI não estão legitimadas para realizar:

a)Decretar quaisquer espécies de prisão, ressalvada a hipótese de flagrante delito: tal competência está embutida na cláusula de reserva jurisdicional, e qualquer ato contrário poderia ferir o Estado Democrático de Direito. Contudo, a Comissão terá legitimação para decretar prisão em flagrante delito, em especial para o crime de falso testemunho (segue-se a regra contida no art. 301 do CPP). É a interpretação que se tira do HC 75.287-0, de relatoria do Min. Maurício Corrêa.

b)Decretar Medidas Cautelares: como já explicado, os poderes dos magistrados não são passados por completo aos membros das CPIs. Assim, medidas cautelares, salvo as exceções tratadas no tópico anterior, não são extensíveis à competência de atuação das CPIs. Nesse

sentido pronunciou-se o Min. Sepúlveda Pertence no MS nº 23.466-1/DF:

> No tocante ao decreto de indisponibilidade de bens - a respeito do qual já me manifestara ao manter a decisão liminar -, na mesma linha, é unânime o entendimento do Tribunal no sentido da incompetência das CPIs, dado não se tratar de medida de instrução - a cujo âmbito se restringem os poderes de autoridade judicial a elas conferidos no art. 58, §3° - mas de provimento cautelar de eventual sentença futura, que só pode caber ao Juiz competente para proferi-la.

c)Negar o acesso à assistência jurídica para os investigados: embora não esteja presente na CPI a natureza do contraditório, por conta da natureza inquisitiva do inquérito, as comissões não poderão cercear o exercício da atividade profissional do advogado. Assim, iria de encontro à Constituição Federal, a qual estabelece que tal figura é "indispensável à administração da justiça". Nessa linha se manifestou o Min. Celso de Mello quando do julgamento do MS 23.576/DF (Informativo de jurisprudência/STF nº 176);

d)Continuar atividades de investigação após a sua conclusão: Como já dito, as atividades de uma CPI devem existir somente durante um certo período de tempo. Assim, após o seu exaurimento, não há mais legitimidade para que se busque junto ao Poder Judiciário a continuidade de diligências, pois se trata de função atípica do Poder Legislativo, com notáveis limitações à luz da Constituição para que o princípio da Separação dos Poderes se mantenha. Isso se extrai do AgRg na PET 10063, Rel.: Min. Nunes Marques.

Desta feita, há de se ter em mente que as CPIs são uma das maiores expressões da democracia contempladas pelo texto constitucional, uma vez que os próprios membros do parlamento que realizarão os atos investigatórios, os quais representam o eleitorado brasileiro.

Contudo, como na maioria dos casos dentro da ordem jurídica vigente, não existem poderes ilimitados ou absolutos, devendo elas o respeito aos limites impostos constitucionalmente. Sobre o ponto, Pontes de Miranda (1960) assinalada que:

> O que caracteriza as comissões de inquérito previstas pelo art. 53 é ou serem preliminares de atividade legislativa, ou puramente fiscalizadoras, ou de intuitos de informação às camadas populares, especialmente ao eleitorado. Falta-lhes o elemento de produção de prova necessária à decisão judicialiforme ou intervenção nos Estados-membros

Dessa maneira, é crucial que o Poder Legislativo observe as limitações impostas à sua atuação, a fim de que suas investigações sejam observadas pelo modelo constitucional do processo. Com efeito, devem chegar a conclusões, positivas ou negativas quanto à autoria e materialidade do fato, sem que os direitos e garantias fundamentais dos investigados sejam tolhidos.

Importante ressaltar que o STF possui discussões a respeito do tema limitação da fiscalização político-administrativa, com decisões assertivas, porém antigas, incumbindo a necessidade de revisão do tema, a fim de consolidá-lo com o entendimento doutrinário atual.

CONCLUSÃO

É cristalino que o dispositivo constitucional que dispõe sobre as CPIs foi idealizado pelo Constituinte como uma das mais importantes ferramentas de fiscalização do Poder Legislativo, indo ao encontro dos preceitos fundamentais do regime democrático. Presume-se que os membros do Congresso Nacional, enquanto representantes do povo, expressam os preceitos ideológico-sociais daqueles que os elegeram.

Ademais, torna-se nítido que no cenário político pós-Constituição de 1988, os parlamentares passaram a utilizar ainda mais a figura das

CPIs. Contudo, há uma percepção que eles passaram a se valer de tal ferramenta de maneira enviesada, a fim de manipular certas situações e adquirir capital político-partidário.

Em estudo feito durante o IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, Matheus Figueiredo e Clóvis Alberto Vieira de Melo salientam que a inadequação técnica dos parlamentares para efetivação dessas atividades enfatiza o viés político-partidária, podendo tornar ilegítimas os resultados e conclusões oriundos das investigações promovidas. Ademais, há perda de conexões e compasso com o Poder Judiciário,

Apenas rememorando, as CPIs não possuem a competência de julgar os fatos apurados. Devem ater-se á, tão somente, levantar as informações pertinentes, para que, se for o caso, as conclusões sejam levadas ao Ministério Público - titular da ação penal - ou à Advocacia-Geral da União.

Porém, por conta da ausência de técnica jurídica das Mesas Diretoras ou até mesmo por jogo político, os fatos são levados ao MP, mas não possuem os requisitos formais para a responsabilização, muitas vezes sequer gerando procedimentos investigativos, como inquéritos policiais ou PIC's.

É nesse interregno que o controle jurisdicional feito pelo STF deve prevalecer. Como há uma margem subjetiva grande acoplada à discricionariedade do Congresso Nacional, ou de suas Casas, para a instauração de CPIs, assim como as suas atribuições dadas pela Carta Magna de 1988 quando se fala em "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" - como já ressaltado no tópico II -, o Poder Judiciário deve agir para que se evite arbitrariedades contra os direitos e garantias fundamentais dos investigados, e da população como um todo.

Não se trata só de uma tutela conferida na esfera reservada às CPIs, mas em qualquer situação que os direitos inerentes à pessoa humana forem ameaçados ou lesados, calhando numa deturpação daquilo que se espera dentro de um Estado Democrático de Direito. Com um enfoque mais específico, o STF, enquanto legitimado para

ser o Guardião da Constituição, deve ter papel de protagonismo nesse contexto.

Por outro lado, é importante que o amparo conferido pelo Poder Judiciário, e a Egrégia Corte de forma específica, não venham a comprometer a efetividade das investigações tomadas pelas CPIs. Sem entrar no mérito sobre a intervenção do judiciário, existe discussão instaurada no que diz respeito à eficácia das CPIs e se seu propósito constitucional ainda se encontra vivo.

Todavia, é inegável que apesar do aparente desvio de funções institucionais, as CPIs ainda são de extrema importância para o sistema democrático brasileiro. A conclusão é confirmada por CPIs recentes, como por exemplo as CPI dos Correios (2005), que se iniciou com o intuito de investigar denúncias de corrupção nos Correios que finalizou com o descobrimento do esquema de corrupção do Mensalão, que resultou na condenação de 24 pessoas. Não obstante, cabe citar também a CPI do PC Farias (1992) que provocou no primeiro processo de *impeachment* do Presidente da República e a renúncia dele. Por fim, a CPI da Pandemia (2021) que recebeu tamanha atenção dos brasileiros durante a quarentena da Covid-19.

Essa última, merece especial atenção, tendo em conta os interesses políticos que foram postos em confronto. A pandemia do vírus da Covid-19 assolou o mundo, ocasionando um alto número de mortos, com destaque para o Brasil, com quase 40 milhões de casos e mais de 700 mil mortos confirmados desde o seu início.[38]

Diante disso, com o escopo de apurar responsabilidades comissivas e omissivas dos governantes, instaurou-se a CPI da Pandemia em 2021. Todavia, apesar do interesse público diretamente associado ao caso e a necessidade de transparência das ações dos governantes, ainda assim parlamentares optaram por defender posicionamentos ideológicos individualizados e interesses político-partidários. Isso reforça a parcialidade e a aparente inefetividade das CPI's.

38 Informações disponibilizadas em site oficial do Governo Federal: https://covid.saude.gov.br/

Leonardo Ferreira da Silva *et al* (2024), no artigo *Ideologia e poder: a crítica discursiva na CPI da Covid-19* analisou alguns trechos das memórias de reunião da CPI da Pandemia. O primeiro vistoriado foi o Dep. Osmar Terra, concluindo-se que durante audiência na CPI em 26/6/2021, defendeu de forma falaciosa o "tratamento precoce", a "imunidade de rebanho" e o "relaxamento do isolamento social", tentando legitimar seus argumentos ao citar pandemias históricas como a Gripe Espanhola, a Gripe Russa, a Gripe de Hong Kong e a H1N1.

Embora haja proveito partidário, essa ferramenta ainda é fundamental para a fiscalização do Poder Executivo e necessária para o jogo político, mas principalmente para o Estado Democrático de Direito, como aponta Eduardo Fortunato Bim (2005), embora a CPI possa, em alguns casos, investigar para avaliar a eficácia da legislação ou buscar responsabilização, devido ao seu caráter multifuncional, deve-se considerar outras finalidades que justificam sua existência, como a formação ou desinformação da opinião pública pela minoria parlamentar e o fornecimento de informações às autoridades competentes, para que estas adotem as medidas necessárias para restaurar a ordem afetada pelo fato investigado.

Dessa forma, o STF deve salvaguardar as garantias individuais observando sempre a limitação de sua atuação no mínimo possível, a fim de que não se caracterize uma intervenção estranha aos preceitos constitucionais de independência e harmonia entre os Poderes do Estado.

É Alexandre de Moraes (2023) que levanta o debate quanto ao ativismo judicial e as funções típicas dos outros poderes. O autor aduz duas hipóteses: (i) se trata de uma violação à Separação de Poderes, caracterizada pela usurpação das funções legislativas ou administrativas, conforme já ressaltado por diversas vezes pelo juiz Antonin Scalia, da Suprema Corte dos Estados Unidos, especialmente em seu voto no caso Romer v. Evans (1996); (ii) ou, tratar-se-ia de uma legítima necessidade constitucional prevista no sistema de freios e

contrapesos, destinada a assegurar a supremacia e a efetividade das normas constitucionais.

Por fim, com a atuação ativa do poder Judiciário para limitar as atividades das CPIs - isto é, dentro dos limites de suas competências e razoabilidade -, somado com uma melhor capacitação dos membros do parlamento para que se proceda com um método eficaz e válido de investigação, bem como práticas de transparência e ensino para a sociedade das atividades de uma CPI, tornará o instrumento ainda mais democrático e fortalecerá os preceitos constitucionais.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/. Acesso em: 28 jun. 2024.

BIM, Eduardo Fortunato. **A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito:** Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade. Revista de Informação Legislativa, 2005.

FIGUEIREDO, Matheus *et al*. . **As comissões parlamentares de inquérito e o controle legislativo no Brasil (1987-2021).** IX Encontro Brasileiro de Administração Pública. Sociedade Brasileira de Administração Pública: São Paulo, 2022.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Comissões parlamentares de inquérito. Poderes de investigação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional. (Série IDP)**. Curitiba: SRV Editora LTDA, 2023. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624474/. Acesso em: 05 jun. 2024.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/. Acesso em: 05 jun. 2024.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional.** São Paulo: Grupo GEN, 2019. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319/. Acesso em: 05 jun. 2024.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621163/. Acesso em: 28 jun. 2024.

SILVA, Leonardo Ferreira da; RAMIRES, Vicentina. **Ideologia e poder: a crítica discursiva na CPI da Covid-19.** Brasília: Cadernos de Linguagem e Sociedade, 2024. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/les/article/view/48412. Acesso em: 9 jul. 2025.

RESTRIÇÕES ADMINISTRATIVAS DO PODER DE POLÍCIA E OS SEUS REFLEXOS NOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Isabely Ribeiro de Menezes[39]
Thayane Cristina de Almeida Souto[40]
Marcelo Pereira Cruvinel[41]

Resumo: O assunto central da pesquisa é a análise das restrições administrativas impostas pelo poder de polícia e como elas afetam os direitos individuais dos particulares. Observa-se que, historicamente, a atuação do Estado sempre buscou equilibrar a proteção do interesse coletivo e a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos. No entanto, com o tempo, as formas de intervenção estatal se tornaram mais complexas, refletindo transformações sociais, políticas e econômicas que exigem um acompanhamento mais atento e criterioso. Assim, o presente artigo investiga como o poder de polícia tem sido utilizado pela administração pública e as possíveis tensões que surgem entre o interesse público e as garantias constitucionais dos indivíduos. Desse modo, visa-se estudar os princípios que regem essa atuação do Estado, como o interesse provado e a administração pública conflitam entre si. Após essa análise extensa, o que se conclui é que há um controle que equilibra a supremacia do Estado com a proteção dos direitos individuais e, nesse sentido, a resposta do judiciário tem sido positiva para assegurar que atuação do Estado, mesmo em nome do interesse coletivo, não ultrapasse os limites legais.

39 Advogada. Graduada do Curso de Direito da Universidade UNIEURO.

40 Advogada. Graduada do Curso de Direito da Universidade UNIEURO.

41 Mestre em Direito pela UCB. Pós-graduado Lato Sensu em Gestão Judiciária pela UNB. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Constitucional pela AVM. Graduado em Direito pela UDF. Graduado em História pela UDF/Cruzeiro do Sul. Analista Judiciário - Área Processual do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Coordenador de Julgamentos Colegiados da Quinta Turma do STJ. Coordenador Auxiliar da Câmara de Direito Penal do CEJUSC/STJ. Palestrante e instrutor de cursos presenciais e de EaD do STJ. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Possui aperfeiçoamento em Teologia.

Palavras-chave: Poder de polícia. Princípios. Direitos individuais. Restrições administrativas. Poder discricionário. Administração pública. Interesse público e coletivo.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública exerce um papel central na regulação das relações sociais, buscando equilibrar os interesses coletivos e individuais. O exercício do poder de polícia, uma das suas principais prerrogativas, limita ou disciplina direitos individuais em nome da ordem pública e do bem-estar coletivo.

Esse poder, embora essencial para a manutenção da ordem e da segurança social, deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais, com respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. Através dessa prerrogativa, o Estado interfere em várias esferas da vida privada, principalmente no que diz respeito à propriedade e ao controle de atividades individuais.

O presente estudo, visa aborda as restrições administrativas impostas pelo poder de polícia, especialmente na análise do impacto dessas intervenções sobre os direitos fundamentais dos indivíduos.

A delimitação do tema centraliza-se na análise do poder de polícia no direito administrativo brasileiro, com foco na interação entre o interesse público e os direitos individuais. O trabalho explora as diversas formas de restrições administrativas, tanto no controle da propriedade privada quanto na fiscalização das atividades econômicas e sociais. A investigação se concentra, ainda, no estudo das implicações jurídicas dessas limitações, destacando as ações do Estado para garantir que as atividades individuais se alinhem com a função social da propriedade e com a ordem pública, respeitando os princípios constitucionais de legalidade, proporcionalidade e finalidade.

A relevância do tema reside no impacto direto que as restrições administrativas têm sobre a vida dos cidadãos e na necessidade de compreender os limites e as condições que regem esse poder. Do ponto

de vista qualitativo, o estudo se justifica pela importância de garantir que o poder de polícia seja exercido de maneira equilibrada, sem excessos que possam violar direitos fundamentais. Quantitativamente, o tema é relevante à medida que o aumento das regulamentações e fiscalizações no Brasil impõe novos desafios para a Administração Pública e para os cidadãos, sendo necessário compreender o alcance dessas medidas para garantir uma aplicação justa e eficaz do direito administrativo.

A problemática que norteia este trabalho surge da tensão entre o poder discricionário da administração pública e os direitos individuais dos cidadãos. O problema de pesquisa pode ser sintetizado na seguinte pergunta: até que ponto as restrições administrativas impostas pela administração pública são compatíveis com os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal?

O objetivo geral deste trabalho é analisar o exercício do poder de polícia pela Administração Pública, com foco nas restrições administrativas e seus impactos sobre os direitos individuais, especialmente o direito de propriedade. Os objetivos específicos incluem:

(i) investigar as diferentes formas de restrições administrativas impostas pelo poder público,

(ii) discutir a aplicação da função social da propriedade na jurisprudência brasileira, e (iii) analisar a atuação do Poder Judiciário no controle das ações administrativas para garantir os direitos constitucionais.

A pesquisa foi realizada utilizando-se do método qualitativo, por meio da análise bibliográfica e documental, e da técnica de estudo de caso, com o objetivo de compreender a aplicação prática das normas e a jurisprudência relacionada ao tema. Foram analisadas decisões judiciais e doutrina especializada, buscando-se uma visão abrangente do tema, alinhada à realidade jurídica atual.

Por certo, o presente artigo contribui para a compreensão da dinâmica entre o exercício do poder de polícia e os direitos fundamentais, proporcionando subsídios para a discussão sobre os limites da intervenção estatal e a proteção dos direitos individuais. A pesquisa visa, assim, enriquecer o debate sobre o direito administrativo e oferecer uma visão crítica sobre a atuação da Administração Pública no contexto contemporâneo.

2. PRÓLOGOS SOBRE O PODER DE POLÍCIA

2.1 CONCEITO

O conceito de Poder de Polícia é um dos mais relevantes no âmbito do Direito Administrativo, sendo compreendido como a prerrogativa atribuída ao Estado para condicionar ou restringir o exercício de direitos individuais em favor do interesse público. Segundo Hely Lopes Meirelles, "o Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado" (MEIRELLES, 2017, p. 123).

Sua expressão comporta diversos significados ao longo do tempo, dificultando o estabelecimento de um conceito que possa descrever um conceito que consiga de forma objetiva, abrangente, capaz de descrever de forma precisa seu significado. Discutindo primeiramente sobre o panorama do poder de polícia no direito administrativo brasileiro, Caio Tácito (1952, p. 18) aduz que:

O poder de polícia é, em suma o conjunto de atribuições concedidas à Administração em favor de interesse público adequado, direitos e liberdades individuais. Essa faculdade administrativa não violenta o princípio da legalidade porque é da própria essência constitucional das garantias do indivíduo a supremacia dos interesses da coletividade.

De forma mais abrangente, seguindo na mesma linha de raciocínio, Cretella Júnior (2012, p. 03) aborda a definição de poder de polícia:

> Conjugando-se os elementos que, obrigatoriamente, devem estar presentes na estruturação conceitual - o Estado, detentor único do poder de polícia, a tranqüilidade pública, condição indispensável para que os agrupamentos humanos progridam, as restrições jurídicas à liberdade, necessárias para que a ação abusiva de um não cause embaraços à ação de outro - é possível atingir-se a seguinte definição jurídica de polícia: conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas atividades, quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública.

Essa atribuição está diretamente relacionada à necessidade de garantir a convivência harmônica na sociedade e proteger valores como a segurança, a saúde pública, o meio ambiente e a ordem econômica. Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça esse ponto ao afirmar que "o Poder de Polícia é um instrumento fundamental para assegurar o bem-estar coletivo, ao passo que permite à Administração Pública regular atividades privadas que impactem a esfera coletiva" (DI PIETRO, 2024, p. 87).

Vale ressaltar que, ao analisar na forma etimológica do termo "poder de polícia", é evidente que tal terminação é inadequada, uma vez que a Administração pública não detém apenas o poder, mas assume também, essencialmente, o dever de polícia. Nesse sentido, ressalta Rogério Silva (2012, p. 03) ao tratar sobre o poder de polícia no direito administrativo:

> Todavia, para melhor compreendermos o fundamento da proporcionalidade e da legalidade na aplicação

> dos atos de polícia, bom é sabermos que o Estado, na verdade, não dispõe de um "poder" de polícia, mas de um dever de polícia, visto colocar-se para o indivíduo com a função de administrar, gerir os direitos destes e, para isso, por meio do ordenamento jurídico, no qual se limita. Cabe-lhe somente executar os mandamentos legais e não impor sua vontade, qual acontecia na era negra do absolutismo. Logo, há um dever e não um "poder". E esse dever se reverte em função, pela qual o administrador se encontra obrigado a cumprir a finalidade que lhe foi designada por Lei.

No que tange à Polícia e Poder de Polícia, Cretella Júnior (2012, pp. 04-06) afirma:

> De qualquer modo, entretanto, a classificação que permanece, sempre, é a tradicional, em dois ramos, a polícia administrativa e a polícia judiciária. Polícia administrativa, objeto particular de nosso estudo, é a que tem por objetivo tomar providências e fazer respeitar todas as medidas necessárias para a manutenção da ordem, da segurança e da salubridade pública. Há autores que preferem dividir a polícia em duas classes, polícia de segurança e polícia administrativa, entendendo-se pela primeira denominação a que tem por objetivo defender imediatamente os direitos dos indivíduos e do Estado, sendo administrativa a polícia que tutela a boa ordem da coisa administrativa. O serviço público constitui o objeto primordial e direito desta espécie de polícia. Divide-se, por sua vez, a polícia administrativa em tantos ramos quantos sejam os da administração. A polícia administrativa é também denominada polícia preventiva. Exerce atividade a priori, antes dos acontecimentos, procurando evitar que as perturbações se verifiquem.

Ademais, a polícia administrativa atua de forma preventiva em atividades e bens que afetam a sociedade (MEIRELLES, 2006, p. 03).

A polícia administrativa tem por escopo impedir as infrações da lei (sendo nesta parte preventiva) e sustentar a ordem pública em cada lugar, bem como em toda a parte do reino, assegurar a ordem e segurança públicas, a proteção dos direitos concernentes à liberdade, à vida e à propriedade e, bem assim, a prevenção dos delitos, por meio de ordens e determinações a tal fim dirigidas. A 9 polícia administrativa ou preventiva incumbem, em geral, a vigilância, a proteção da sociedade, a manutenção da ordem e tranquilidade públicas, bem assim assegurar os direitos individuais e auxiliar a execução dos atos e decisões da Justiça e da Administração. A polícia judiciária é também denominada repressiva, nome que merece reparo, porque ela não "reprime" os delitos, mas auxilia o Poder Judiciário nesse mister. Polícia auxiliar é, porém, expressão correta.

Enquanto a polícia judiciária se concentra na atuação direta e repressiva sobre as pessoas que atacam as instituições e a sociedade ou atacam individualmente um dos seus componentes.

De forma prática, o Poder de Polícia se manifesta por meio de atos administrativos como licenças, autorizações, fiscalizações e aplicação de sanções. Essas medidas são voltadas à prevenção e repressão de atividades que possam colocar em risco os interesses públicos. Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF) destaca que o Poder de Polícia não é ilimitado, devendo respeitar os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.

O fundamento jurídico do Poder de Polícia encontra-se no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), que o define como "a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do

Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

Por fim, é importante destacar que o Poder de Polícia tem como finalidade maior a promoção do interesse público, devendo ser exercido de maneira equilibrada, evitando abusos e garantindo a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

2.2 PRINCÍPIOS GERAIS DO PODER DE POLÍCIA

Com o objetivo de trazer melhor compreensão do tema discutido, é crucial analisar a definição de alguns princípios que fazem parte da estrutura administrativa. Eles podem ser considerados como um conjunto de padrões de comportamento presentes de maneira implícita ou explícita em um determinado ordenamento, para trazer grande relevância, já que a violação de um princípio pode ser mais grave do que a violação a uma norma, pois fere todo um sistema de comandos.

Não existe hierarquia entre princípios, o que deve ser analisado é o caso concreto ao qual determinados princípios se adequam e outros não, mas devemos sempre excluir a ideia de que um prevalecerá sobre o outro (SILVA, 2011, p. 24).

Quando se trata de Administração Pública, é importante ressaltar que não há vontade nem liberdade pessoal, essa ideia repercute diretamente no princípio da legalidade, ou seja, todo ato praticado pelo Estado deve estar revestido de um provimento legal, de modo que a conduta do agente público seja legítima e não ultrapasse os limites necessários para a consecução do seu fim (SILVA, 2011, pp. 23-25).

Os princípios que norteiam o exercício do Poder de Polícia são fundamentais para garantir que a atuação do Estado esteja em conformidade com o ordenamento jurídico e com os direitos fundamentais. Entre esses princípios, destaca-se o princípio da legalidade, que é compreendido com a seguinte definição: o que não há vedação em lei é permitido. Porém, quando se trata desse tema na

esfera administrativa, tem-se um conceito contrário, uma vez que a Administração pública está estritamente ligada à lei, ou seja, o que a lei não dispõe, a Administração não deve executar (SILVA, 2011, pp. 27-30).

O princípio da proporcionalidade está diretamente relacionado à ideia de que a administração deve se utilizar de meios proporcionais para atingir a finalidade almejada, para que os indivíduos vejam os seus direitos concretizados na justa medida, de modo a evitar comportamentos abusivos ou decisões desproporcionais (SILVA, 2011, pp. 32-33).

Não somente isso, os princípios da moralidade administrativa e da finalidade apresentam consonância com o tema abordado, pois o agente público deve atuar com probidade e de forma objetiva no exercício de sua função.

Nesse sentido, o princípio da moralidade administrativa deverá a administração se pautar pelas normas éticas de conduta. Os valores morais abrangidos por este princípio seriam aqueles contidos em normas legais. Ou seja, os valores aos quais a lei confere caráter jurídico (CAMMAROSANO, 2011, p. 05).

Em se tratando do princípio da finalidade, este princípio da direcionamento e razão de existir à própria lei, estando nela inserido. Não trata do objetivo final de toda a norma, que é o alcance do interesse público, mas do interesse específico a que a norma propõe. A aplicação da lei, desviando-se da finalidade que é imposta, provoca abuso de poder ou de finalidade. (SILVA, 2011, p. 31)

A Administração Pública tem o dever de condicionar o interesse dos particulares ao interesse da coletividade, de modo que a convivência social se torne hamônica. Para defender os interesses coletivos, é necessário que a Administração Pública possua alguns atributos ou prerrogativas, tais como:

- Vinculariedade: A Administração deverá agir conforme os limites estabelecidos em lei, mesmo que haja certo poder de escolha, essas escolhas devem estar todas condicionadas

à lei de modo a evitar arbitrariedades (LAZZARINI, 2012, p. 04).

- Discricionariedade: Onde a lei deixa certa margem de liberdade de apreciação quanto ao motivo ou ao objeto, devendo a Administração decidir qual o melhor momento de agir, o meio de ação adequado e qual a sanção cabível prevista na norma. Ex. alvará de autorização (LAZZARINI, 2012, p. 04).
- Autoexecutoriedade: É a possibilidade que tem a Administração Pública de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário. No caso de já ter tomado uma decisão executória, a faculdade de utilizar a força pública para obrigar o administrado cumprir sua decisão (LAZZARINI, 2012, p. 04).
- Coercibilidade: Esta medida da polícia é dotada de força coercitiva, é a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração para a garantia do cumprimento do ato de polícia. Essa coação está expressa nas medidas estatais autoexecutórias, ou seja, a coercibilidade está inserida dentro da própria autoexecutoriedade. Por isso, pode-se dizer que o Poder de Polícia realiza uma atividade negativa e uma positiva. Em relação à atividade negativa, diz respeito à limitação de liberdade que o particular sofre, imposição esta aplicada pela Administração. Já em relação à atividade positiva, desenvolverá uma atividade que vai conferir um benefício aos indivíduos, isoladamente ou em conjunto (LAZZARINI, 2012, p. 04).
- Indelegabilidade: Atividade típica do Estado, sendo que somente o Estado pode exercer, envolvendo o exercício de prerrogativas específicas do poder público, como arepressão, que não pode ser exercida por um particular, a menos que esteja investido através de cargo público (MAIA, 2009, p. 12).

Sob esse viés, o uso da liberdade legal de valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicáveis aos infratores enquadra-se no poder discricionário do poder de polícia. Mas esta liberdade é relativa, uma vez que a sua proporção é definida por lei, e seu exercício está ligado à satisfação do interesse público.

É interessante analisar que o Poder de Polícia é vinculado e discricionário ao mesmo tempo, pois os limites de atuação são delimitados pela lei, mas, ao mesmo tempo, a lei legitima certa liberdade da polícia, dando-lhe faculdade em relação aos seus atos (CUNHA. 2011, p. 05).

Ademais, o princípio da razoabilidade é essencial para assegurar que as restrições impostas pelo Poder de Polícia sejam justificáveis e compatíveis com os objetivos da Administração. Esse princípio evita a arbitrariedade e garante uma relação equilibrada entre os meios utilizados e os resultados pretendidos.

Por fim, o princípio da transparência reforça a necessidade de publicidade e clareza nas ações da Administração Pública, promovendo o controle social e a accountability. Esses princípios, em conjunto, estruturam o exercício do Poder de Polícia e garantem sua legitimidade e eficácia.

Como todo e qualquer poder administrativo, o Poder de Polícia tem limitações, pois sua atuação se restringe somente na sua finalidade, sem que haja excessos ou abusos de poder durante a prestação do serviço público.

3. FUNDAMENTOS DO PODER DE POLÍCIA

O fundamento do poder de polícia é o princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o privado. Através dele, limitam-se os direitos individuais em benefício do interesse coletivo. O exercício e o uso da liberdade e da propriedade devem estar vinculados ao benefício coletivo.

3.1 BASE LEGAL E CONSTITUCIONAL

A Administração Pública, bem como o Poder de Polícia, está sujeita ao princípio constitucional da legalidade, conforme preceitua o artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Assim, a natureza, atividade que controla a vida privada, interfere no âmbito jurídico do caso. Quando o Estado exerce o poder de polícia, geralmente regula a liberdade e a propriedade dos indivíduos.

No âmbito privado, o princípio da liberdade é validado com a Constituição Federal em seu artigo 5º, II. Portanto, como uma ordem de vida privada, as restrições administrativas à liberdade e à propriedade devem basear-se na lei. Somente nestes casos, temos de enfrentar o exercício legítimo do poder de polícia.

Portanto, o Estado não deve propor um conceito impreciso e vago que limite a liberdade da pessoa administrada e o interesse público na propriedade.

É fundamental definir claramente o interesse público, seja a lei explícita ou implícita. Nesse sentido, doutrina, jurisprudência e o direito conceituam como um desenvolvimento do princípio da legitimidade e mostram que as ações administrativas discricionárias devem ser guiadas pelos requisitos básicos da finalidade como condição da autoridade pública.

E conforme definição do dispositivo legal Art. 78, do Código Tributário Nacional tem-se:

> Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à

> propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966)

A razão pela qual esta definição aparece no CTN é que o exercício deste poder constitui um dos fatos geradores da taxa de polícia, de modo a legitimar a arrecadação de tal tributo.

3.2 ATUAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

A atuação do Poder de Polícia ocorre em diversas áreas, sendo um instrumento indispensável para a regulação de atividades privadas que impactam a coletividade. Exemplos clássicos incluem a fiscalização de atividades comerciais, industriais e ambientais, bem como a organização do espaço urbano por meio de normas de posturas municipais. Di Pietro destaca que "a fiscalização exercida pelo Poder de Polícia tem como objetivo assegurar o cumprimento da legislação e prevenir danos à sociedade" (DI PIETRO, 2024, p. 103).

Outro exemplo relevante é a regulação do trânsito, exercida por meio da aplicação de multas e da fiscalização de infrações, conforme previsto no Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Essas medidas são fundamentais para garantir a segurança e a ordem nas vias públicas, demonstrando a relevância do Poder de Polícia no dia a dia dos cidadãos.

Assim, a atuação do Poder de Polícia reflete a busca pelo equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses coletivos, sendo imprescindível para a manutenção da ordem e do bem-estar social.

No período absolutista, o Estado-Polícia significava um poder ilimitado, utilizando a lei para controlar a sociedade, ordenando e coagindo, sem submeter a ela, por isso muitos estudiosos optam por utilizar a nomenclatura Poder Ordenador ao invés de Poder de Polícia (SUNDFELD, 1997, p. 09).

Isto porque uma legislação que pré-regulamentasse todos os atos da polícia seria desastrosa e impraticável. Esta discrição não é

absoluta; movimenta-se no âmbito das leis, e a polícia não deve lesionar ou violar direitos adquiridos sem necessidade real (CRETELLA, 2012, p. 06).

Como qualquer ação da Administração, o exercício do Poder de Polícia está sujeito ao princípio da legalidade e ao controle jurisdicional, pois, por um lado, a Administração tem o papel de regular a atividade do particular, não há dúvida de que tal regulamentação não admite poder absoluto sobre o administrado. Os limites do poder de polícia se resumem nisto: respeito à legalidade (CRETELLA, 2012, p. 17).

A função administrativa está subordinada à lei e só pode ser exercida consoante a sua finalidade geral e na órbita formada pelos limites da ordem jurídica e da situação contextual. O processo interpretativo é questionado como o único caminho para lhes conferir a objetividade necessária à sua aplicação. Uma vez esgotado, ainda restaria alguma margem para apreciação subjetiva do administrador, ou seja, poder discricionário (FRANÇA, 2012, p. 15).

De todo modo, a prerrogativa do poder discricionário deve ser enfatizada, pois é essencial, já que o legislador é incapaz de conhecer antecipadamente todas as situações de aplicação da lei.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, online) conceitua discricionariedade como:

> a margem de liberdade que remanesça no administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.

Em outras palavras, a discricionariedade significa a liberdade de apreciação pela Administração Pública quanto à oportunidade e conveniência para tomar determinada medida.

É um sistema de liberdade vigiada, limitado por lei. Contudo, não é apenas a lei que limita a atuação do Poder Público, mas também os princípios que norteiam todo o Estado Democrático, decorrentes implícita ou explicitamente da ordem constitucional brasileira (FAJARDO, 2015, p. 13).

A escolha pela Administração Pública não se limita aos ditames legais, mas a todo um conjunto de princípios que informam e nos quais se baseia todo o ordenamento jurídico nacional, e aos quais está relacionado o Poder Público.

Não serão válidos apenas os atos discricionários praticados em violação da lei, mas também qualquer atividade discricionária que viole algum dos princípios integrantes do ordenamento jurídico, expressos ou não. (FAJARDO, 2015, p. 13).

Ao definir sobre as medidas a serem tomadas, principalmente quando se trata de ações discricionárias, o agente público deve basear sua escolha não apenas por critérios de conveniência e oportunidade, mas também por valores de probidade e moralidade que regem sua atuação.

Por outro lado, é fundamental verificar a razoabilidade, que evidencia a adequação entre os meios e fins, levando em consideração os fatos que ensejaram a decisão administrativa (FAJARDO, 2015, p. 14).

Para a validade e eficácia de um ato administrativo, é necessário corresponder às medidas adotadas e aos motivos que ensejaram a atuação da Administração Pública.

A moralidade refere-se ao comportamento do agente em valorar e declarar os motivos reais que ensejaram sua atuação, enquanto a razoabilidade indica adequação lógica entre eles e o conteúdo do ato (FAJARDO, 2015, p. 14).

Diante do panorama do poder de polícia no Direito Administrativo, Lazzarini (1995, pp. 01-02) argumenta que:

> Para isso a Administração Pública tem um importante instrumento jurídico, um poder instrumental, denominado Poder de Polícia, que a autoriza a exercer os atos coercitivos necessários a fazer, quando colidentes, esse interesse geral prevalecer sobre o interesse individual. O Poder de Polícia, porém, tem barreiras que, se ultrapassadas, levam ao exercício anormal desse poder administrativo, ou seja, levam ao arbítrio, à arbitrariedade, ao abuso de poder, ao abuso de autoridade, sujeitando o agente público responsável, de qualquer dos Poderes Políticos e nível hierárquico, às sanções legais, de natureza administrativa, criminal e civil.

Partindo da premissa da vital necessidade do Poder de Polícia para manter a boa ordem na sociedade e proteger o interesse público, quando este é ameaçado por interesse privado, é conferido ao poder de polícia um poder discricionário, a fim de se atuar conforme os casos concretos requeiram. Uma vez que cada caso é específico, cada questão deve ser tratada de acordo com sua singularidade, conferindo ao poder de polícia uma atuação relativamente autônoma (CUNHA, 2011, p. 02).

Um eficaz impedimento ao fim da arbitrariedade consiste em agir à luz dos princípios da legalidade e da proporcionalidade, agindo de forma legítima e moderada na execução dos atos de polícia. Moderação na verificação dos resultados de cada atitude e moderação na aplicação da coercitividade.

Deve-se manter a proporcionalidade entre a infração e o ato coercitivo, para que não sejam ultrapassados os limites estabelecidos. É o caso do emprego da força quando não é necessário. Ou de não a empregar quando imprescindível (CUNHA, 2011, pp. 03-04).

E, para que o poder de polícia não se tornasse um instrumento nocivo nas mãos de seus detentores, convencionaram-se limitações para tal. Limitações quanto à forma, competência, aos fins e ao objeto, com o propósito de manter o original objetivo do poder de polícia, que

acima de qualquer coisa visa ao interesse e o bem-estar público. Esses limites se resumem a:

- Necessidade: a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações do interesse público, ou seja, a polícia deve restringir-se a atuar apenas quando a sua intervenção for realmente necessária (DI PIETRO, 2024, p. 125).
- Proporcionalidade/razoabilidade: é a relação entre a limitação dos direitos individuais e o dano a ser evitado, deve haver entre os meios utilizados e o dano que se pretende evitar (CARVALHO FILHO, 2009, p. 80).
- Eficácia: a medida deve ser adequada para evitar qualquer dano ao interesse público. E para ser eficaz, a Administração não precisa recorrer ao Judiciário para executar as suas decisões, é o que chamamos de autoexecutoriedade (DI PIETRO, 2024, p. 125).

Portanto, os meios diretos de coação só devem ser utilizados quando não haja outro meio eficaz para atingir o mesmo objetivo, não sendo válidos quando são desproporcionais ou excessivos em relação ao interesse protegido pela lei (DI PIETRO, 2024, p. 125).

Porém, o Poder de Polícia não é ilimitado, não há anuência plena para quem exerce atividades da Administração Pública fazer ou deixar de fazer alguma coisa ao seu critério.

Do ponto de vista jurídico, considera-se "regular o exercício de poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder" (LAZZARINI, 2012, p. 05).

Como se verifica, a norma legal estabelece barreiras ou limites que devem ser intransponíveis, pois acomodam a atividade humana, protegendo-a dos excessos dos governantes e administradores, barreiras ou limites esses que são de três ordens, pelo entendimento de

Cretella Júnior: “os direitos dos cidadãos; as prerrogativas individuais; as liberdades públicas garantidas pelas Constituições e pelas leis.”

A liberdade de atuação da polícia, hoje, está limitada à sua competência legal, isto é, cada força policial tem o exercício do Poder de Polícia limitado à sua esfera de competência (LAZZARINI, 2012, p. 05).

A atividade administrativa não pode ser pensada em termos de poder, mas sim em termos de dever atingir a finalidade legal para satisfação do interesse público. É uma atividade desempenhada sempre no intuito de outrem, posto que tem o particular a garantia de que seus direitos e interesses serão respeitados em face da atuação unilateral do Estado.

Assim, o ato administrativo lesivo, vinculado ou discricionário, será apreciado pelo Poder Judiciário. No caso de ato vinculado, o exame pelo Poder Judiciário basear-se-á na verificação da conformidade da medida administrativa com o que foi prescrito pela norma (FAJARDO, 2015, p. 18).

4. DAS RESTRIÇÕES ADMINISTRATIVAS

4.1 TIPOS DE RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública exerce uma função essencial na estruturação e controle da sociedade, com o objetivo de assegurar a ordem, a segurança e o bem-estar da coletividade. No entanto, essa atuação muitas vezes resulta em limitações que afetam os direitos pessoais dos cidadãos.

Como, por exemplo, a intervenção do estado na propriedade, essa intervenção do Estado na função social da propriedade ocorre através de várias ações, como a desapropriação por motivos de interesse social, a imposição de limitações administrativas e a aplicação de sanções por violações à legislação ambiental. (Souza, 2015, p. 15).

Dessa forma, podemos analisar que o proprietário deve utilizar seu bem de forma a atender às necessidades da comunidade e contribuir para o bem-estar coletivo, não apenas visando seus próprios interesses. Isso indica que a propriedade privada não é um direito absoluto, mas sim um direito que deve ser exercido dentro dos limites impostos pelo Estado, assegurando que seu uso seja justo e equilibrado. (LIMA, 2023, p. 05)

A Constituição Federal de 1988 estabelece que "a propriedade deve cumprir sua função social", o que significa que o Estado tem a obrigação de intervir quando necessário para assegurar que essa função seja respeitada. Essa intervenção pode envolver restrições ao uso da propriedade, desde que tais limitações sejam razoáveis, justificáveis e visem o bem-estar da sociedade. (CARVALHO, 2020, p. 25)

Dessa forma, podemos analisar que o proprietário, ao ser compelido a utilizar seu bem de acordo com a função social, pode ter sua liberdade de uso limitada. Isso implica que ele não pode agir apenas conforme sua vontade, pois deve levar em conta os efeitos de suas decisões sobre a comunidade. Portanto, embora a intervenção do Estado vise promover o bem-estar coletivo e garantir que a propriedade atenda à sua função social, é crucial que essa intervenção respeite os direitos individuais, assegurando um equilíbrio entre os interesses sociais e os direitos dos proprietários.

Entre outras restrições, podemos falar também sobre as sanções impostas pelo poder de polícia administrativa, que muitas vezes restringe os direitos e liberdades dos cidadãos independentemente de prévia apreciação judicial.

A atuação do Estado nos direitos individuais é justificável pela necessidade de alcançar o interesse público, protegendo o bem coletivo de maneira abrangente. Assim, o foco não está apenas na proteção de bens materiais, mas também em promover comportamentos que sejam considerados aceitáveis e desejáveis entre os indivíduos. (NETO, 2021, p. 20).

Dessa forma, o poder de polícia emana da supremacia do interesse público e representa uma prerrogativa que permite à Administração Pública restringir direitos, interesses e liberdades em favor do bem coletivo.

Por sua vez, o consentimento de polícia se refere à autorização concedida pelo Estado para que um particular realize atividades ou utilize sua propriedade, como é o caso da licença para dirigir ou para construir. (NETO, 2021, p. 30).

Os consentimentos refletem a aprovação da Administração Pública aos pedidos de indivíduos que desejam realizar uma atividade que requer essa autorização para ser considerada legítima. Nesse contexto, a Polícia Administrativa atua ao analisar se existem ou não normas restritivas e condicionantes relacionadas à atividade que se busca exercer. (CARVALHO FILHO, 2020, p.150)

Em síntese, as sanções impostas pelo poder de polícia administrativa demonstram a capacidade do Estado de restringir direitos e liberdades dos cidadãos em prol do interesse público, sem a necessidade de uma prévia avaliação judicial. Essa atuação se justifica pela busca do bem coletivo, que não se limita apenas à proteção de bens materiais, mas também visa promover comportamentos socialmente aceitáveis.

O consentimento de polícia, por sua vez, é um mecanismo que formaliza a autorização do Estado para a realização de atividades, garantindo que estas estejam em conformidade com normas restritivas. Assim, a Polícia Administrativa desempenha um papel crucial na manutenção da ordem e na promoção do bem-estar coletivo, equilibrando a liberdade individual com a necessidade de regulamentação em prol da sociedade.

5. CONFLITOS ENTRE INTERESSE PÚBLICO E DIREITOS INDIVIDUAIS

Os conflitos entre o interesse público e os direitos individuais são temas recorrentes no âmbito das ciências sociais, do direito e da política. Esses conflitos emergem quando as necessidades e demandas da coletividade entram em choque com as garantias e liberdades individuais asseguradas por leis e constituições. Este texto aborda as dinâmicas desses embates, destacando exemplos contemporâneos, fundamentos teóricos e soluções normativas.

O interesse público pode ser compreendido como o conjunto de valores, políticas e ações que promovem o bem-estar coletivo. Em contrapartida, os direitos individuais são prerrogativas fundamentais que protegem a dignidade, a liberdade e a autonomia dos indivíduos, muitas vezes expressos em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as Constituições nacionais. Contudo, a interseção entre esses dois conceitos frequentemente gera tensões. (SARLET, 2015)

O Direito Administrativo Público é comumente entendido como a primazia da sociedade em relação ao indivíduo, do interesse público sobre o privado, ou da autodeterminação coletiva em detrimento da autodeterminação individual. (BINENBOJM, 2019, p. 10)

Os conflitos entre o interesse público e os direitos individuais são uma questão central no direito administrativo e na prática governamental. O poder de polícia, que se refere à capacidade do Estado de limitar direitos individuais em prol da ordem pública e do bem-estar coletivo, frequentemente gera tensões que precisam ser cuidadosamente geridas. Em muitas situações, a proteção dos direitos fundamentais pode colidir com a necessidade de manter a segurança, a saúde e a ordem social. (DI PIETRO, 2024, p. 40)

Um exemplo claro está na implementação de medidas de emergência durante crises sanitárias, como a pandemia da COVID-19. Governos em todo o mundo adotaram medidas restritivas — como lockdowns, obrigatoriedade do uso de máscaras e vacinas — com

o objetivo de proteger a saúde pública. Essas medidas, embora justificadas pelo interesse público, geraram resistência por parte de grupos que alegaram violação de direitos individuais, como a liberdade de locomoção e a autonomia corporal. Segundo Dworkin (2002), "a dignidade individual deve ser preservada mesmo em cenários de crise coletiva", ressaltando a complexidade desses dilemas.

Outro exemplo relevante é a proteção ambiental. Políticas públicas que visam a conservação de biomas e a redução de emissões de carbono podem limitar atividades econômicas individuais, como a expansão agrícola ou a exploração de recursos naturais. Esses casos evidenciam a dificuldade em equilibrar os direitos de proprietários e empreendedores com as demandas coletivas por sustentabilidade. Como aponta Alexy (2008), "a aplicação do princípio da proporcionalidade é essencial para compatibilizar interesses concorrentes".

A análise dos conflitos entre interesse público e direitos individuais revela a complexidade das relações entre o Estado e o cidadão. Como enfatizado por Binenbojm anteriormente. O Direito Administrativo muitas vezes coloca o interesse coletivo acima das prerrogativas individuais, o que pode levar a tensões significativas. (BINENBOJM, 2019, p. 10)

Sob a perspectiva teórica, pensadores como John Stuart Mill e Ronald Dworkin oferecem reflexões fundamentais para a compreensão desses conflitos. Mill, em "Sobre a Liberdade", defende que "a liberdade individual deve ser restringida apenas quando suas ações causarem dano a outros" (Mill, 2019). Dworkin, por sua vez, argumenta que "os direitos individuais possuem uma importância especial e não podem ser simplesmente sacrificados em nome do bem-estar geral" (Dworkin, 2002).

A capacidade do Estado de exercer o poder de polícia, embora essencial para garantir a ordem pública e a proteção da sociedade, deve ser exercida com cautela e responsabilidade.

Diante desses desafios, as soluções normativas buscam estabelecer mecanismos de mediação. Tribunais constitucionais

desempenham um papel essencial ao interpretar leis de forma a balancear direitos individuais e o interesse público. Um exemplo é o princípio da proporcionalidade, amplamente utilizado em sistemas jurídicos como o brasileiro e o alemão. Esse princípio exige que as restrições aos direitos individuais sejam adequadas, necessárias e proporcionais ao objetivo público que pretendem alcançar.

Em conclusão, os conflitos entre interesse público e direitos individuais são inevitáveis em sociedades democráticas e pluralistas. No entanto, por meio de uma abordagem fundamentada em princípios democráticos e na jurisprudência constitucional, é possível buscar soluções que minimizem esses embates e promovam um equilíbrio entre as necessidades da coletividade e as garantias individuais.

5.1 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Como já ilustrado ao longo do capítulo, a supremacia do estado em prol do coletivo vai sempre estar acima dos interesses individuais.

O interesse privado e a administração pública frequentemente entram em conflito nas esferas administrativa ou judicial, uma vez que o poder de polícia administrativo é comumente aplicado com o objetivo de assegurar o bem-estar coletivo. (NASCIMENTO, 2016, p. 40)

Podendo assim, o cidadão que identifica abusos de poder ou quaisquer irregularidades recorre ao Poder Judiciário, a fim de proteger seus direitos e evitar prejuízos causados pelas ações do poder público. (NASCIMENTO, 2016, p. 40)

Dessa forma, podemos entender que há um controle que equilibra a supremacia do Estado com a proteção dos direitos individuais, funcionando como um mecanismo de freio às arbitrariedades e excessos administrativos. Assim, o Judiciário assegura que a atuação do Estado, mesmo em nome do interesse coletivo, não ultrapasse os limites estabelecidos pela Constituição e pelos direitos humanos. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 75)

Nesse sentido, chegou ao Supremo Tribunal Justiça o seguinte julgamento:

> ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. COQUETEL E BEBIDA MISTA ALCOÓLICA DE VINHO. FABRICAÇÃO. FIXAÇÃO DE NOVOS PADRÕES DE IDENTIDADE E QUALIDADE. PODER DE POLÍCIA. REGISTRO. VALIDADE. PEDIDO DE ASSISTÊNCIA. INTERESSE JURÍDICO
> NÃO-DEMONSTRADO. 1. Há de ser indeferido pedido de assistência formulado com base nos arts. 50 e seguintes do CPC quando a parte não demonstra objetivamente em que consiste seu pretenso interesse jurídico no resultado da demanda, ou, em outras palavras, qual a relação jurídica de que seja eventualmente titular está sujeita aos efeitos da decisão que vier a ser proferida. 2. A discricionariedade que caracteriza o poder de polícia da Administração deve estar contida nos limites estabelecidos na lei, devendo a autoridade observar atentamente essas limitações, sob pena de incidir em arbitrariedade, por abuso ou desvio de poder. 3. Se, por um lado, não há de ser questionado o poder de polícia da Administração Pública para presente o interesse público, rever os procedimentos tendentes a aprimorar a identidade e qualidade de coquetéis de vinho oferecidos ao consumidor, por outro, não se lhe pode permitir que, em nome desse mesmo poder, faça tábula rasa do ordenamento jurídico, para revogar, unilateralmente, autorização dada ao empresário, por prazo certo e determinado. 4. Hipótese em que o direito líquido e certo da impetrante de continuar a produzir as bebidas mistas registradas (com graduação alcoólica superior a 15% em volume e com menos de 50% de vinho) está amparado em autorização dada pelo próprio Ministério da Agricultura, com base na legislação em vigor. 5. Ao tempo em que se assegura à impetrante o direito de prosseguir na fabricação das

> bebidas, devidamente certificadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, restringe-se a sua comercialização como "derivados do vinho", devendo ser promovida a adequação dos rótulos que indiquem o contrário. 6. Segurança parcialmente concedida
> (STJ - MS: 10597 DF Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 27/06/2007, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 22.10.2007 p. 184)

O caso em questão refere-se a um mandado de segurança impetrado por uma empresa contra uma Instrução Normativa do Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A Instrução estabelecia novas regras para regulamentar a qualidade de coquetéis e vinhos, com base no princípio do interesse público. No entanto, a empresa já havia obtido certificados que a autorizavam a comercializar seus produtos por um período de dez anos, sem a necessidade de se adequar às novas exigências. Nesse contexto, os ministros entenderam que a empresa impetrante havia adquirido um direito líquido e certo.

Além disso, conforme o caso apresentado, o administrador público não poderia simplesmente reconhecer ou validar o que já estava registrado, pois, de acordo com a legislação vigente, tais registros não teriam mais validade. Isso ocorre porque o papel do administrador público é cumprir o que está estabelecido pela lei, não podendo criar restrições ou imposições que não sejam permitidas pelo ordenamento jurídico. Portanto, é fundamental que o administrador observe rigorosamente as limitações legais, pois, caso contrário, seus atos podem ser considerados como abuso de poder ou desvio de finalidade.

Em uma, a decisão do Supremo Tribunal de Justiça neste caso ressalta a relevância de os gestores públicos respeitarem os limites legais ao exercerem o poder de polícia. Ainda que o Estado possua a autoridade para regulamentar e criar diretrizes visando à proteção

do interesse coletivo, essa atuação não pode ignorar os direitos já estabelecidos para cidadãos e empresas.

O exercício do poder discricionário por parte da Administração pública deve ocorrer em conformidade com as normas jurídicas e com a devida consideração aos direitos individuais, sob risco de caracterizar abuso de poder.

Nesse sentido, a decisão enfatiza que a revogação unilateral de autorizações, sem a devida fundamentação legal, constitui uma afronta aos direitos do cidadão e não se alinha aos princípios da legalidade e da segurança jurídica que regem a Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo visa uma análise do poder de polícia no direito administrativo, nas restrições administrativas impostas pela Administração Pública aos direitos individuais. O objetivo do presente estudo é compreender as complexidades desse poder, seus limites, fundamentos e as implicações jurídicas de sua atuação, sempre na forma de assegurar o interesse público e promover o bem-estar coletivo.

Dessa forma, o poder de polícia, no contexto do direito administrativo, aparece como um instrumento substancial para a Administração Pública a promoção da ordem pública, da segurança, da saúde e da proteção de outros bens essenciais para a sociedade. Embora denominado "discricionário", é preciso entender esse poder não como uma liberdade absoluta de atuação do estado, mas como um dever da Administração, que deve exercer sua função dentro dos parâmetros legais, com a responsabilidade de igualar os direitos individuais e coletivos.

O exercício do poder de polícia, mesmo quando envolve a imposição de restrições e sanções, deve ser sempre pautado por princípios fundamentais do direito administrativo, tais como a legalidade, a proporcionalidade, a moralidade e a finalidade pública.

A discricionariedade atribuída à Administração no exercício desse poder não implica em uma liberdade irrestrita, mas sim em uma margem de escolha que deve ser orientada pela necessidade de se atender ao interesse público. Cada ato da Administração deve ser devidamente justificado, adequado e necessário para atingir o fim legítimo pretendido, sem ultrapassar os limites da razoabilidade.

Neste cenário, a intervenção do Estado não pode exceder os limites da razoabilidade, devendo ser equilibrada de maneira a respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos, como a liberdade e a propriedade. O controle judicial sobre os atos administrativos, especialmente aqueles que implicam na limitação de direitos, torna-se, essencial para a proteção dos indivíduos contra possíveis abusos de poder. A revisão judicial da atuação do poder público permite um melhor controle das ações estatais, assegurando que a intervenção estatal não seja arbitrária, excessiva ou desprovida de proteção jurídica.

Em suma, é imprescindível que o exercício do poder de polícia seja fundamentado na legalidade e orientado pela busca do bem coletivo da sociedade, levando sempre em consideração os direitos individuais. Diante disso, as restrições pela Administração Pública devem ser proporcionais ao objetivo que se busca alcançar, ocorrendo de maneira eficiente e com o mínimo de danos aos direitos dos cidadãos e da sociedade. O equilíbrio entre o interesse público e os direitos individuais é, assim, a base para a construção de um Estado justo e democrático, que respeita as liberdades fundamentais e assegura a ordem pública conforme os princípios e as garantias estabelecidas pela Constituição.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMBITO JURÍDICO. **Poder de polícia**. Disponível em: https:// ambitojuridico.com.br/poder- de- policia/#:~:text=O%20 fundamento%20do%20poder%20de,entrosados%20com%20a%20utilidade%20coletiva. Acesso em: 10 nov. 2024.

AMBITOJURÍDICO.**Poderdepolíciaeoabusodepoder**.Disponívelem: https://ambitojuridico.com.br/poder-de-policia-e-o-abuso-de- poder/#:~:text=A%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20 P%C3%BAblica%2C%20na%20d estreza,no%20%C3%A2mbito%20 jur%C3%ADdico%20do%20assunto. Acesso em: 10 nov. 2024.

BINENBOJM, G. **Ainda a supremacia do interesse público**. Revista Eletrônica da PGE- J,v. 2,n.2,2019.Disponívelem: ttps:// revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/68. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 24 dez. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 34. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

CRETELLA, José. **Polícia e poder de polícia**. São Paulo: Revista de Direito Administrativo, 2011.

CUNHA, Anne Clarissa Fernandes de Almeida. **Poder de polícia: Discricionariedade e limites.** Disponível em: https://ambitojuridico.

com.br/poder-de-policia-discricionariedade-e- limites/. Acesso em: 07 nov. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DWORKIN, R. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Fundamentos da discricionariedade administrativa.** Disponívelem:https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/86-fundamentos-da- discricionariedade-administrativa-capitulo-7-discricionariedade-e-vinculacao/1510686174. Acesso em: 10 nov. 2024.

GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Tributário. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/282/edicao-1/poder-discricionario. Acesso em: 10 nov. 2024.

LAZZARINI, Álvaro. **Abuso de poder x poder de polícia**. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46688/46647. Acesso em: 02 nov. 2024.

LIMA, Amanda Oliveira; ARAÚJO, Kiara Chaves; GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Intervenção do Estado na função social da propriedade.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, 2023.

MAIA, Juliana. **Parcerias público-privadas: limites à realização da concessão administrativa para construção e administração de presídios no Brasil**. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/84982?mode=full. Acesso em: 07 nov. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MILL, J. S. **Sobre a Liberdade**. Petrópolis: Vozes, 2019.

NETO, Pedro Alves Costa; ROCHA, Filipe Vieira. **A constitucionalidade da delegabilidade da sanção de polícia administrativa à luz da legislação pátria e do entendimento do Supremo Tribunal Federal**. Revista Direito & Dialogicidade, 2021.

NASCIMENTO, Henrique Lourenço do. **Os limites à discricionariedade no exercício do poder de polícia sob a ótica da jurisprudência.** 2016. Monografia apresentada à Universidade deCaruaru.Disponívelem: http://repositorio.asces.edu.br/bitstream/123456789/308/1/Monografia%20Definitiva.pdf. Acesso em: 03 nov. 2024.

ROSA, Íris Vânia Santos. **Poder Discricionário**. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/282/edicao-1/poder-discricionario. Acesso em: 24 dez. 2024.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, Viviane Vieira da. **A omissão no poder de polícia**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL COMO INSTRUMENTO DE DESESTABILIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

Nayara Josimara Alves da Costa[42]

Marcelo Pereira Cruvinel[43]

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a atuação do Sistema Penitenciário Federal (SPF) quanto ao papel desarticulador às organizações criminosas e ao impacto gerado na promoção da segurança pública do país. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica, exploratória, com abordagem qualitativa e dedutiva, fazendo uso de legislações, doutrinas, artigos científicos e sites oficiais. O estudo iniciou-se abordando o sistema penitenciário brasileiro e seu cenário deficitário, tido como estado de coisas inconstitucionais e violador de direitos básicos do indivíduo. Assim, devido a um crescente cenário de violência e insegurança no país, tornou-se imprescindível a atuação do poder público para apresentar uma resposta social e mitigar o cenário violento que se agravava. Nesse contexto, o Sistema Penitenciário Federal surge com uma proposta de um modelo mantido pela União, de cumprimento excepcional e eficaz no que diz respeito a execução penal, em consonância ao que prevê a Lei 7.210/84, Lei de Execução Penal. A conclusão que se chega com este estudo é que o SPF representa um marco dentro da segurança pública nacional, promovendo impacto significativo no

42 Graduada do Curso de Direito do Unieuro.

43 Mestre em Direito pela UCB. Pós-graduado Lato Sensu em Gestão Judiciária pela UNB. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Constitucional pela AVM. Graduado em Direito pela UDF. Graduado em História pela UDF/Cruzeiro do Sul. Analista Judiciário - Área Processual do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Coordenador de Julgamentos Colegiados da Quinta Turma do STJ. Coordenador Auxiliar da Câmara de Direito Penal do CEJUSC/STJ. Palestrante e instrutor de cursos presenciais e de EaD do STJ. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Possui aperfeiçoamento em Teologia.

combate ao crime organizado, sobretudo por seu papel de promover o isolamento efetivo das lideranças e de produção de dados tempestivo pelo seu serviço de inteligência penal. Isso evidencia sua relevância na atuação conjunta com outras forças de segurança, tornando-se, além disso, uma referência a nível internacional em sistema prisional de segurança máxima. Constatou-se, ainda, que apesar dos avanços, o SPF ainda possui grande potencial de crescimento, considerando sua recente implementação como força de segurança.

Palavras-chave: Execução Penal. Sistema de segurança máxima. Inteligência Penal.

INTRODUÇÃO

Esse estudo tem como foco abordar um viés do sistema penitenciário brasileiro: o Sistema Penitenciário Federal (SPF). Buscando compreender as peculiaridades do sistema federal e relacionando a sua razão de ser, ressalta como o SPF atua enquanto um relevante instrumento de desestabilização e combate às organizações criminosas.

Para esse trabalho será analisada a seguinte problemática: de que forma o sistema penitenciário federal desestabiliza as organizações criminosas, e como se dá a sua atuação na promoção da segurança pública brasileira.

Nesse cenário, é fato que quando o assunto é sistema prisional muito se discute acerca da atuação e influência das pessoas encarceradas nos crimes extramuros, ou seja, o indivíduo encarcerado, apesar de encontrar-se isolado socialmente e da sua organização criminosa, permanece exercendo o controle ou coordenando o crime organizado de dentro da unidade prisional, como alguns doutrinadores comentam "um trabalho em *home office*.". Assim, o presente trabalho almeja apontar de que maneira o SPF promove ou viabiliza um combate ativo ao crime organizado; como se dá a relação do sistema penal federal e do sistema penal estadual.

Assim, tem-se como objetivo geral: analisar como o Sistema Penitenciário Federal atua no combate ao crime organizado e às organizações criminosas.

Continuamente, tem-se como objetivos específicos: apresentar o atual cenário do sistema prisional brasileiro, evidenciando o motivo de ser considerado pelo STF como um "estado de coisas inconstitucionais"; explanar acerca do panorama legislativo que regula o sistema penal; discorrer sobre a criação e a atuação rígida e relevante do Sistema Penitenciário Federal, como se dá a execução da pena nesse sistema, a sua colaboração na desestabilização das organizações criminosas e no combate ao crime, seu microssistema legislativo e as diferenças entre o sistema estadual e federal; ademais, o contexto das organizações criminosas no Brasil e a inteligência penal como suprassumo do SPF.

A metodologia utilizada será pesquisa bibliográfica, exploratória, com abordagem qualitativa e dedutiva, fazendo uso de legislações, doutrinas, artigos científicos e sites oficiais. Assim, constitui-se o presente estudo.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DO SISTEMA PRISIONAL E DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

O sistema prisional brasileiro é resultado de um longo processo histórico que reflete transformações sociais, políticas e jurídicas ocorridas ao longo dos séculos. Desde as práticas punitivas da Antiguidade até os modelos contemporâneos de ressocialização, o sistema penitenciário nacional carrega marcas profundas de desigualdade, violência e ineficiência. Este artigo tem como objetivo analisar o contexto histórico do sistema prisional e penitenciário brasileiro, destacando suas origens, influências externas, evolução legislativa e os desafios enfrentados na atualidade.

Historicamente, a pena surgiu como instrumento de controle social, inicialmente vinculada à vingança privada e à retaliação divina. Na Antiguidade, as punições eram desumanas e desproporcionais.

Bezerra (2015) destaca que a Lei de Talião estabelecia o princípio de equivalência entre ofensa e castigo: "olho por olho, dente por dente".

A prisão, como forma de pena, teve origem no Direito Canônico, sendo utilizada para punir monges e clérigos faltosos, que eram recolhidos às celas para meditação e arrependimento. Essa prática influenciou a criação das primeiras instituições penais na Europa, como a House of Correction, em Londres, no século XVI (Machado et al., 2023).

Durante os séculos XVIII e XIX, a Europa passou por reformas penitenciárias que influenciaram diretamente o modelo brasileiro. O sistema celular da Pensilvânia e o sistema de Auburn, nos Estados Unidos, introduziram conceitos como isolamento absoluto e trabalho forçado como formas de correção moral dos infratores. Segundo Miranda e Prado (2023), esses modelos foram incorporados ao sistema brasileiro com adaptações que nem sempre respeitaram os princípios originais.

No Brasil, essas influências começaram a se consolidar com o Código Penal de 1890, que aboliu as penas de morte e perpétuas, limitando a pena máxima a 30 anos e instituindo diferentes tipos de prisão, como a celular, a disciplinar e a com trabalho obrigatório (Machado et al., 2023).

Ao longo do século XX, o sistema penitenciário brasileiro passou por diversas reformas, mas manteve características estruturais problemáticas. A promiscuidade entre presos provisórios e condenados, a ausência de políticas de ressocialização e a superlotação tornaram-se marcas registradas do sistema. Chiarello et al. (2022) apontam que, apesar dos avanços legislativos, como a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), a realidade das prisões brasileiras permanece alarmante.

Esses diplomas legais estabeleceram princípios fundamentais como o respeito à dignidade da pessoa humana e a reintegração social do apenado. No entanto, a distância entre o arcabouço legal e a prática cotidiana nas unidades prisionais é evidente.

Atualmente, o sistema prisional brasileiro enfrenta uma crise estrutural, caracterizada por superlotação, violência, falta de assistência básica e reincidência criminal. Segundo Oliveira et al. (2023), o Brasil possui uma das maiores populações carcerárias do mundo, com mais de 700 mil pessoas privadas de liberdade, o que evidencia a falência do modelo atual.

A ausência de políticas públicas eficazes, o abandono estatal e a visão punitivista da sociedade contribuem para a perpetuação dos problemas. Oliveira et al. (2023) afirmam que os presídios se tornaram "depósitos humanos", onde a ressocialização é uma utopia distante.

O contexto histórico do sistema prisional e penitenciário brasileiro revela um percurso marcado por influências externas, avanços legislativos e retrocessos práticos. A persistência de problemas estruturais exige uma revisão profunda das políticas penais, com foco na dignidade humana, na educação e no trabalho como instrumentos de ressocialização.

A superação da crise passa pela efetivação dos direitos previstos na Constituição e na Lei de Execução Penal, bem como pela construção de um modelo penitenciário que não apenas puna, mas que também recupere e reintegre o indivíduo à sociedade.

1.1 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS

É indiscutível que quando o assunto é sistema prisional brasileiro logo vem à mente todos os problemas apresentados pela mídia sobre cárcere brasileiro: desordem, superlotação, condições indignas e violação de direitos fundamentais são pontos norteadores de um debate acerca do atual sistema prisional. O fato é que as estruturas do sistema prisional não acompanharam o aumento no nível de violência e, consequentemente, o crescimento do encarceramento, sobretudo nos anos 2000, fazendo com que unidades para 500 internos, por exemplo, fossem colocados 3.000. Diante desse cenário, vale citar que a superlotação potencializa a ampliação das facções criminosas

nas unidades prisionais, provocando enormes prejuízos intra e extramuros. (Agência Brasil, 2017)

Não só a legislação interna, mas também regramentos internacionais, a exemplo as Regras de Mandela e Regras de Bangkok, buscam orientar a execução penal, de modo a conduzir a um tratamento mais humanitário. As Regras de Mandela são um conjunto de normas internacionais adotadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), criadas em 1955, a fim de alinhar e orientar o tratamento de indivíduos encarcerados (MEDINA E ALMEIDA, 2020). Vale destacar, ainda, que tais regras orientam acerca da ressocialização desses indivíduos. Já as Regras de Bangkok, por sua vez, são um conjunto de diretrizes que guiam a execução da pena das mulheres presas e medidas alternativas à privação da liberdade, criadas em 2010 também pela ONU (JARDIM, 2020). Taís políticas de justiça criminal visam garantir condições dignas de execução da pena aos infratores, de modo a proporcionar um cumprimento de pena em consonância aos direitos e garantias fundamentais. Além disso, esses dispositivos estão em sintonia ao que prevê a Constituição Federal de 1988 (CF).

Retomando a vertente do crescimento do encarceramento, é fato que essa problemática é multifatorial, ocasionada pelo endurecimento de legislações, políticas criminais mais severas e incremento em políticas de segurança, não havendo que se falar em uma lista taxativa de fatores. Neste cenário, apesar do rol de direitos previstos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Execução Penal (LEP) e em documentos internacionais, como as Regras de Mandela, a realidade prisional brasileira retrata uma larga distância entre o legislado e o real. Nas palavras do professor Walter Nunes (2020) “a impressão de todos é que os presídios são meros depósitos de presos; de que são masmorras medievais, com presos amontoados, aos quais não são assegurados sequer direitos mínimos inerentes à condição humana.”

Dentro desse contexto, é válido salientar que o sistema prisional brasileiro reproduz os reflexos da falta de infraestrutura que suporte a realidade da demanda do encarceramento, com a ausência da

separação adequada de presos, dentre provisórios e condenados, primários e reincidentes, crimes com violência e sem violência. Essa desarrazoada mistura é fator colaborador para agravamento da violência e obstáculo à ressocialização. O ponto em questão é que má distribuição dos diferentes tipos de presos acaba por fazer do ambiente prisional uma fábrica de criminosos, fazendo com que indivíduos que realizaram pequenos delitos, tornem-se membros de facções, integrem organizações criminosas e participem de grandes crimes. A somatória dos múltiplos fatores já citados, corroboram a um complexo cenário marcado pela superlotação e abandono que direcionam a um mal-estar dentro das prisões brasileiras, sendo este um dos motivos para o desenvolvimento de rebeliões. (AQUINO, 2023).

Assim, infelizmente, ao longo dos últimos anos foi possível acompanhar movimentos de grandes rebeliões em alguns estados, tais como a rebelião em Manaus de 2017, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim, que causou mais de 50 mortes e fuga de mais de 100 presos; poucos dias depois, a rebelião na Penitenciária de Monte Cristo, em Roraima, com 33 mortes; a rebelião no Presídio de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte, com 26 mortes, com várias decapitações (O GLOBO, 2017); e a rebelião do Centro de Recuperação Regional de Altamira, no Pará, com 62 mortes, em 2019. (G1, 2021).

Diante desse cenário caótico da realidade prisional brasileira, difundiu-se no mundo jurídico o conceito "Estado de Coisas Inconstitucionais". Esse conceito, adveio da Corte Constitucional Colombina, e no Brasil disseminou-se após uma decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347/DF, que abarca condições desumanas do sistema prisional brasileiro. Assim, esse conceito é amplamente utilizado quando o assunto é sistema prisional, pois, juridicamente, o termo representa uma situação de violação massiva e sistêmica de direitos fundamentais, oriundos da inércia ou da incapacidade de o Estado em controlar determinado ponto violador e solucionar o problema, causando impacto a milhares de pessoas. Portanto, ao se analisar o cenário do sistema prisional, notou-se um enquadramento jurídico a esta definição. (STF, 2023.)

Em virtude dessa ADPF, em dezembro de 2024, o Supremo Tribunal homologou o Plano Pena Justa. Esse plano representa uma resposta da União e do Conselho Nacional de Justiça, por exigência do STF após o julgamento da ADPF, visando o enfrentamento da grave crise do sistema prisional, voltado a enfrentar a constante violação de direitos humanos dentro do sistema prisional. O foco do plano é voltado a promoção de melhorias na infraestrutura, higiene, alimentação e de demais problemas do cárcere:

> Com mais de 300 metas a serem cumpridas até 2027, este plano propõe um sistema prisional que contribua para a segurança da população, realizada pela satisfação de direitos humanos e fundamentais de cada brasileiro e cada brasileira, favorecendo a eficiência na utilização de recursos públicos e o desenvolvimento nacional em um sentido mais amplo. (CNJ, 2024)

Em continuidade a perspectiva das consequências oriundas da superlotação, não há como olvidar que as condições insalubres de algumas unidades prisionais se tornam um lugar propício ao desenvolvimento de doenças contagiosas, como a tuberculose, além de, por vezes, as estruturas não possuírem ventilação adequada, tornando a situação ainda mais deplorável. Ademais, a justiça criminal brasileira enfrenta ainda uma outra grande problemática: a reincidência. Uma luta constante da política criminal é buscar alternativas para promover uma ressocialização eficiente, de modo a possibilitar uma reinserção do indivíduo ao meio social, e evitar o retorno do delinquente a prática de novos crimes. Contudo, a complexidade de se chegar a esse resultado é extrema. (NUNES, 2020)

Nesse contexto, o Brasil possui a terceira maior população carcerária mundial, segundo dados da *World Prison Brief (*2024) possuindo mais de 800 mil presos, ficando atrás do Estados Unidos, em primeiro, e da China, em segundo. A *World Prison Brief* é um banco de

dados a nível mundial que fornece acesso a informações sobre sistemas prisionais em todo o mundo. No Brasil, tem-se o SISDEPEN, que é uma ferramenta de coleta de dados do sistema penitenciário brasileiro, gerido pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Nele são concentradas informações acerca dos estabelecimentos penais brasileiros e da população carcerária, através de um sistema de levantamento de informações, no qual os estados, por meio de suas administrações prisionais, preenchem semestralmente um formulário disponibilizado pelo SISDEPEN. Assim, semestralmente a SENAPPEN disponibiliza informações atualizadas acerca do sistema prisional brasileiro. Os dados apresentados abarcam todo o sistema: população, grupos de indivíduos, perfis, movimentações, estabelecimentos, trabalho e estudo, saúde e administração prisional. (SENAPPEN, 2025)

Os recursos informacionais produzidos pelo Sistema Nacional de Informações Penais representam um raio-X do sistema penitenciário, fornecendo subsídio para tomadas de decisões, implantação de políticas públicas que visem melhorar as condições prisionais, fomentar políticas de ressocialização, além de possibilitar a visualização das necessidades e déficits do sistema.

Segundo dados do SISDEPEN, o sistema prisional brasileiro é formado por 1.382 estabelecimentos prisionais, situados principalmente nos estados de Minas Gerais e São Paulo, e ainda 5 estabelecimentos federais, distribuídos nas regiões norte, nordeste, centro-oeste e sul. Outro dado que merece ser citado é sobre o encarceramento feminino: conforme o SISDEPEN, a população feminina prisional representa menos de 5% da população total. É valido salientar, ainda, acerca da discrepância no que concerne ao percentual de pessoas negras encarceradas: em média 429.000 indivíduos negros e pardos a 190.000 pessoas brancas, o que proporciona um reflexo da desigualdade estrutural presente na sociedade brasileira. (SENAPPEN, 2025)

Outro ponto contemporâneo quando o assunto é sistema prisional e que merece destaque, diz respeito ao procedimento de revista pelo qual as pessoas que visitam o sistema, como os familiares

e amigos dos apenados, são submetidos para ingressarem às unidades prisionais. Apesar de muito se discutir acerca desse procedimento de revistas das visitas nas unidades prisionais, recentemente, abril de 2025, o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Tema 998 fixou tese inadmitindo a revista íntima vexatória com o desnudamento de visitantes ou exames invasivos. Contudo, deixou claro que poderá a autoridade administrativa da unidade prisional impedir a visita desde que existam elementos robustos e verificáveis de que o visitante esteja tentando ingressar com objetos proibidos na unidade prisional. Desta forma, fixou-se que todas as unidades prisionais deverão possuir dispositivos de *sccanners* corporais e detectores de metais, além de raios-x. A medida excepcional de revista íntima se dará em casos específicos, com o consentimento do visitante, por profissional do mesmo gênero, e preferencialmente por profissionais da área da saúde. (STF, 2025)

Diante de todo o exposto da situação atroz que se encontra o sistema prisional brasileiro, é indiscutível que a atividade de transformação precisa ser conjunta. Assim, a atuação do poder público para tentar reverter, ou pelo menos, amenizar o cenário caótico é emergente, com projetos de reestruturação, incremento no quantitativo de profissionais e fomento nas políticas internas de ressocialização. À sociedade, cabe a colaboração para reinserção social. Nesse sentido, é possível visualizar algumas políticas de fomento no processo de ressocialização de egressos, viabilizando algumas hipóteses de políticas de incentivos fiscais, ou algumas outras vantagens às empresas que contratem egressos.

2. DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

2.1 CRIAÇÃO DO SPF

A Lei de Execução Penal (LEP) de 1984, após o ano de 2003, com a alteração sofrida pela promulgação da Lei 10.792/2003 que trouxe várias alterações a LEP, dispôs sobre a possibilidade de a

União construir estabelecimentos penais quando necessários a atender aos interesses de segurança pública ou do próprio preso. Tal previsão, expressa no artigo 86, §1, apresentava desde 1984 uma disposição semelhante, tendo sido aperfeiçoada a partir de 2003. Além disso, a Lei de Crimes Hediondos – 8.072/1190 já dispunha: "Art. 3º A União manterá estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou incolumidade pública." Contudo, apesar de tais disposições, a União até o presente momento não havia se manifestado quanto a construção de suas próprias unidades. No entanto, o cenário crescente de violência urbana que se estendia no início dos anos 2000, somada a uma crise no sistema prisional em 2001, no qual a facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) promoveu um mega motim em 29 presídios do estado de São Paulo; a rebelião no Complexo Penitenciário de Bangu em 2022, no Rio de Janeiro; o assassinado de autoridades públicas no Espírito Santo, em 2003, como retaliação ao sistema de segurança e justiça, foram estopim para que o poder público federal iniciasse os estudos acerca da construção das unidades federais, tendo em vista que era necessário uma resposta social do poder público; uma retomada do controle do estado sobre o domínio da violência que se alastrava. (AQUINO, 2023)

Neste cenário, inspirado no modelo da Supermax dos Estados Unidos, que são prisões destinadas aos presos considerados mais violentos e que possuem protocolos de segurança mais elevados que outras prisões, o Sistema Penitenciário Federal surge anos mais tarde, em 2006, ainda embrionário, com a finalidade precípua de isolar lideranças criminosas, visando neutralizar classes de indivíduos tidos como de alta periculosidades, e como um regime excepcional. (NUNES, 2020)

Assim, o Sistema Penitenciário Federal, inserido na estrutura da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), até o ano de 2023 chamada de Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), é formado por cinco penitenciárias federais: Penitenciária Federal de

Catanduvas (PFCAT), no Paraná, e Penitenciária Federal de Campo Grande (PFCG), no Mato Grosso do Sul, inauguradas no ano de 2006, as pioneiras; Penitenciária Federal de Porto Velho (PFPV), em Rondônia e Penitenciária Federal de Mossoró (PFMOS), no Rio Grande do Norte, inauguradas em 2009, e Penitenciária Federal de Brasília (PFBRA), no Distrito Federal, inaugurada em 2018. (SENAPPEN, 2025)

Figura 1 – Penitenciária Federal de Brasília, 2025.

Fonte: Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Vale destacar que apesar de o SPF representar 5 novos estabelecimentos prisionais no país, as unidades federais possuem propósitos específicos. Segundo o plano estratégico do Sistema Penitenciário Federal, a missão do SPF é "combater o crime organizado isolando suas lideranças e presos de alta periculosidade, por meio de um rigoroso e eficaz regime de execução penal, salvaguardando a legalidade e contribuindo para a ordem e a segurança da sociedade.". Assim, direcionados pelos valores de excelência, coragem, legalidade, segurança, ética, profissionalismo e respeito aos direitos humanos, o SPF busca ser reconhecido internacionalmente como uma ferramenta de combate ao crime organizado e como referência mundial em sistema de segurança máxima. (SENAPPEN, 2025)

Acerca da sua estrutura macro, o SPF está inserido no âmbito da SENNAPEN. Esta, o antigo DEPEN, está prevista no artigo 71 da 7.210/84 como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estando subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ademais, o §1º deste mesmo artigo, traz expressamente que a este departamento caberá "a coordenação e a supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais." É válido destacar ainda sobre a Emenda Constitucional 104 de 2019, que alterou o artigo 144 da Constituição Federal para incluir a Polícia Penal federal, estadual e distrital, como órgão de segurança pública, responsável pela segurança dos estabelecimentos penais.

Insta salientar que o surgimento do SPF representou um investimento altíssimo aos cofres públicos, que acreditaram na efetividade do sistema e nos resultados que poderiam promover na segurança pública. Diante disso, o custo para construir uma penitenciária federal no Brasil é de aproximadamente 40 milhões (CNN, 2024). Enquanto na rede estadual cada preso custa de um a quatro mil reais por mês (METRÓPOLE, 2025), em 2024, cada preso do sistema federal custou em média 40 mil reais por mês à União, segundo dados do órgão gestor do sistema prisional brasileiro, a Secretaria Nacional de Políticas Penais (UOL, 2025). Deste modo, é indiscutível que o investimento para reprodução do modelo federal para os estados, de um sistema prisional que efetivamente funciona e nos moldes do SPF, seria desarrazoado e inconcebível.

2.2 CARACTERÍSTICAS DO SPF E A EXECUÇÃO PENAL NO SISTEMA FEDERAL

O Sistema Penitenciário Federal (SPF) foi instituído em 2006 como resposta à crise do sistema prisional estadual, marcada por superlotação, rebeliões e domínio de facções criminosas. Sua criação visou isolar lideranças do crime organizado e garantir maior segurança

pública. Segundo Silva (2023), o SPF representa uma ruptura com o modelo tradicional de encarceramento, ao adotar práticas mais rigorosas de controle e disciplina, sem abrir mão da legalidade e da dignidade da pessoa presa.

A execução penal é regida pela Lei nº 7.210/1984, conhecida como Lei de Execução Penal (LEP), que estabelece os direitos e deveres dos presos, bem como os procedimentos para o cumprimento da pena. Mendes Júnior (2010) destaca que a execução penal deve ser compreendida como uma fase do processo penal que exige respeito ao devido processo legal, mesmo após a condenação definitiva.

No âmbito federal, a execução penal é marcada por maior controle institucional e por uma estrutura física e administrativa voltada à contenção de presos de alta periculosidade. De acordo com Nunes (2020), o SPF é um instrumento estratégico do Estado para neutralizar lideranças criminosas e impedir a continuidade delitiva a partir do cárcere.

O SPF é regulamentado pelo decreto 6.049/2007; normatizado pelas disposições constitucionais e pela Lei de Execução Penal - Lei 7.210 de 1984. O SPF caracteriza-se principalmente pela rigidez dos seus procedimentos e pela eficiência de um sistema que funciona, no qual os direitos inerentes ao cumprimento de uma pena digna são assegurados, desde que mantida a segurança interna e que não violem protocolos de isolamento e segurança, a fim de que o sistema não pereça da sua finalidade.

O SPF é composto por cinco penitenciárias federais localizadas em Brasília (DF), Catanduvas (PR), Campo Grande (MS), Mossoró (RN) e Porto Velho (RO). Essas unidades seguem padrões internacionais de segurança e são voltadas ao cumprimento de penas por presos de alta periculosidade, especialmente aqueles vinculados a organizações criminosas (SENAPPEN, 2024).

Entre suas principais características, destacam-se:

- Segurança máxima: monitoramento 24h, controle rígido de acesso e vigilância eletrônica.
- Isolamento estratégico: presos são mantidos em celas individuais e com contato social extremamente limitado.
- Disciplina rigorosa: há protocolos específicos para visitas, alimentação, banho de sol e atendimento jurídico.
- Assistência integral: mesmo com o regime severo, os presos têm acesso a atendimento médico, psicológico, jurídico e educacional.

Para Almeida (2023), o SPF é um modelo de excelência em gestão penitenciária, pois alia segurança, legalidade e respeito aos direitos humanos, mesmo em um ambiente de contenção extrema.

As 5 penitenciárias federais do país possuem capacidade, cada, para 208 presos, subdivididos em quatro vivências. Contudo, pelas normas de segurança, a penitenciária federal não deverá atingir sua capacidade máxima de lotação, possuindo sempre vagas disponíveis para situações excepcionais. Cada interno – preso - é alocado em uma cela individual, de 6 metros, contendo uma mesa, um banco, duas prateleiras, e uma divisória, separando o vaso sanitário e a pia, tudo em concreto armado. No teto, um furo para o chuveiro. Possui sistema de ventilação na própria estrutura a fim de garantir a salubridade da cela. Vale destacar que nas celas não há tomadas elétricas e nem qualquer aparelho elétrico à disposição dos presos, sendo o sistema de iluminação controlado pelos policiais penais federais. (AQUINO, 2023)

Figura 2 – Ala direita de uma vivência na unidade federal.

Fonte: Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Dentro das normas internas, os presos possuem o dever de zelar e manter o asseio da sua cela, podendo inclusive ser advertido ou receber falta disciplinar em caso de descumprimento. Além disso, a unidade federal possui um setor de isolamento e inclusão, no qual os presos que são inseridos no sistema passam por um período de adaptação ao sistema federal, e onde também são inseridos os presos em Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). Neste setor, as 12 celas possuem solário interno a própria cela, tendo em vista que na fase de adaptação ou no cumprimento do RDD, os internos não se misturam com os demais presos. Há ainda, mais 3 celas dentro do Serviço de Saúde, nos quais os presos em atendimento médico contínuo ficarão até a total recuperação e poderão estar sob constante vigilância médica. (AQUINO, 2023)

Figura 3 – Consultório odontológico em uma unidade federal.

Fonte: Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Acerca do acesso às penitenciárias por pessoas estranhas ao serviço policial, o controle da movimentação se dá de forma rigorosa, regida por portarias internas que vão orientar toda a movimentação, possuindo, a título de exemplo, portarias internas acerca do atendimento externo de advogados, entrada de visitantes e demais colaboradores. Cores específicas de roupas, horários e protocolos de segurança, como submissão pórticos detectores de metais, *body scan* de inspeção corporal e raio-x, condicionam os atendimentos advocatícios e visitas a fim de garantir a segurança da unidade.

Já acerca dos presos que são inseridos no SPF, como já mencionado, a unidade federal é uma medida extraordinária, e é por meio do decreto 6.877/2009, que regulamenta a Lei 11.671/2008 que dispõe sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima e dá outras providências, que há a disposição dos presos que podem ser inseridos no sistema. (STJ, 2024).

Conforme o artigo 3º do decreto 6.877/2009:

> Art. 3º Para a inclusão ou transferência, o preso deverá possuir, ao menos, uma das seguintes características: I - ter desempenhado função de liderança ou participado de forma relevante em organização criminosa; II - ter praticado crime que coloque em risco a sua integridade física no ambiente prisional de origem; III - estar submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado - RDD; IV - ser membro de quadrilha ou bando, envolvido na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça; V - ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de origem; ou VI - estar envolvido em incidentes de fuga, de violência ou de grave indisciplina no sistema prisional de origem. (BRASIL, 2009)

Neste cenário é possível perceber que a inclusão numa penitenciária federal se dá quando essencial à segurança da sociedade ou do próprio preso. Há que destacar acerca do inciso III, supracitado: o regime disciplinar diferenciado (RDD). O Regime Disciplinar Diferenciado é uma sanção disciplinar mais severa, prevista no rol de sanções do artigo 53, em seu inciso V, da Lei de Execução Penal. Já as características do RDD estão dispostas no artigo 52. É necessário destacar ainda que o Pacote Anticrime – Lei 13.964/2019 promoveu uma inclusão relevante vinculado ao SPF, e está o disposto no §3 do artigo 52, a saber:

> § 3º Existindo indícios de que o preso exerce liderança em organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, ou que tenha atuação criminosa em 2 (dois) ou mais Estados da Federação, o regime disciplinar diferenciado será obrigatoriamente cumprido em estabelecimento prisional federal. (BRASIL, 1984)

Outrossim, outro aspecto relevante diz respeito ao período de permanência no estabelecimento federal: o preso incluído no SPF terá prazo determinado. O § 1, do artigo 10 da Lei 11.671/2009 dispõe que será de até 3 anos, renovável por iguais períodos, desde que solicitado pelo juízo de origem, e que persistam os motivos que determinaram a sua inclusão. Nessa vertente, acerca da permanência no Sistema Penitenciário Federal, em 2023 o STJ, por meio da Súmula 662, consolidou que para prorrogação desse prazo, não se faz necessário a ocorrência de um fato novo, sendo suficiente a decisão judicial evidenciando que persistem os motivos que fundamentaram a sua inclusão no sistema. Mais tarde, em 2024, o STJ novamente traz à tona acerca da permanência, entendendo que é "imprescindível fundamentos contemporâneos", nas palavras da relatora Maria Thereza de Assis Moura, e não meramente o fundamento inicial de inclusão.

Vale mencionar, ainda, que uma vez inseridos no sistema, fica a critério da administração das unidades federais, pautados em questão de segurança, a transferência entre as cinco unidades federais, não cabendo ao preso, sua escolha. Acerca disso, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que "a motivação do sistema de rodízio de presos entre os estabelecimentos penais da União é a própria conveniência da administração penitenciária federal, que busca a manutenção da ordem e da disciplina carcerárias" (STJ, AgRg no RHC 49440/MS, julgado em 14.11.2017). Há ainda deliberação do Conselho de Justiça Federal nessa vertente:

> Enunciados e recomendações dos Workshops sobre o SPF do CJF: Recomendação n. 5 – É recomendável, como boa prática penitenciária, o rodízio periódico dos presos, no âmbito do Sistema Penitenciário Federal, após o decurso de dois anos da primeira inclusão, obedecido o disposto no art. 12 do Decreto n. 6.877/09, não havendo necessidade de reavaliação da inclusão, pelo juiz federal. O Depen, no caso, deve obedecer a critérios objetivos e adotar as cautelas

> necessárias para que no rodízio os procedimentos de reinserção social já em andamento não tenham solução de continuidade.

Ademais, há ainda a súmula 639 do STJ que dispõe: "Não fere o contraditório e o devido processo decisão que, sem ouvida prévia da defesa, determine transferência ou permanência de custodiado em estabelecimento penitenciário federal."

Figura 4 – Escolta aérea de presos para inclusão no SPF.

Fonte: Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Uma das principais características do sistema federal é o conjunto de assistências que, diferentemente dos estados, são efetivamente prestados. Segundo o artigo 10º da LEP: "A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade." As assistências são: material, jurídica, educacional, social, religiosa e à saúde. Cada unidade federal possui a sua Divisão de Reabilitação que é responsável pelas assistências educacional, religiosa e social; o Setor Jurídico para o controle da assistência jurídica pela Defensoria Pública ou advocacia particular; o almoxarifado responsável pela assistência material; e o setor de saúde, pela saúde do preso. Cada unidade possui uma

unidade básica de saúde, equipada com equipamentos e profissionais da saúde, dentre médicos, enfermeiros, dentistas, psicólogos, farmacêuticos e técnicos. Ademais, podem ainda, se necessário, receberem atendimento via telemedicina ou atendimento externo, desde que devidamente justificado e como medida excepcional. Vale ressaltar que há três categorias de servidores públicos que atuam no sistema: os policiais penais federais, que realizam o trabalho operacional; os especialistas federais de assistência à execução penal que prestam as assistências; e os técnicos federais de apoio à execução penal, que como o próprio nome sugere, auxiliam os especialistas nas assistências. (SENAPPEN, 2025)

No campo das assistências, merece destaque, na seara da assistência educacional, a remissão pela leitura. A remissão pela leitura é um programa de redução de pena no qual os apenados podem remir dias de pena a cada produção de resenha de uma obra literária (SENAPPEN, 2020). Como no sistema federal, atualmente, não há remissão pelo trabalho, a remissão pela leitura é uma das formas de se conseguir remir a pena.

Figura 5 – Assistência à saúde do preso dentro da unidade prisional federal.

Fonte: Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Quando de suas inaugurações, as penitenciárias federais possuíam visitas sociais em pátio de visitação e visitas íntimas. Contudo, desta forma os presídios federais não estavam atendendo um dos seus fins, a saber o de promover o total isolamento, e inibir qualquer voz de comando dos internos, inclusive de salves (comando de executar a morte de alguém ou meros recados). Desde o ano de 2017, após uma série de fatos que marcaram o sistema federal, com morte de policiais penais federais ordenados por internos das unidades federais, foram suspensas as visitas íntimas, por meio da Portaria n º 718 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Posteriormente, a Portaria nº 157 do MJSP de 2019, proibiu a visita social com contato físico, sendo mantidas apenas através de videoconferência ou parlatório. O parlatório é uma sala com monitoramento de áudio e vídeo, no qual a visita e o interno são separados por um vidro e fazem contato via interfone, com monitoramento contínuo. As visitas são de até 3 horas, duas pessoas por vez, sem contar eventuais crianças, uma vez por semana. Mais tarde, o Pacote Anticrime, Lei 13.964/2019, colocou em lei o que já estava previsto em portarias. Após a promulgação do Pacote Anticrime, como diria o professor Walter Nunes (2020), "houve a calibragem do sistema federal, tornando-o mais efetivo no sentindo de obstar que os detentos enviem ou recebam salves".

Devido a rigorosidade do sistema penitenciário federal, segundo as investigações da Polícia Federal, uma das maiores facções criminosas do país, o Primeiro Comando da Capital, já citado em outros tópicos, ordenou a morte de servidores das penitenciárias federais, em represália a rigorosidade do sistema, visando desestabilizar e causar intimidação. As execuções dos servidores das penitenciárias federais foram ordenas meramente por trabalharem no sistema. O primeiro caso registrado, no ano de 2016, foi o Policial Penal Federal Alex Belarmino, na cidade de Cascavel, servidor na Penitenciária Federal de Catanduvas. Poucos meses se passaram, e em abril de 2017 foi a vez do Policial Penal Federal Henry Charles, servidor da Penitenciária Federal de Mossoró, e por fim, em maio de 2017, a Especialista em Assistência, a psicóloga Melissa Almeida, servidora da Penitenciária

Federal de Catanduvas. Todos os esses casos, segundo as investigações policiais, resultaram meramente do fato de esses servidores exercerem atividades nas penitenciárias federais. (METRÓPOLES, 2023)

Portanto, diante de todo o exposto, é possível concluir que o SPF é um sistema rigoroso, eficaz e garantidor de uma execução penal de acordo com os ditames da lei, sendo marcado pela unicidade e discrepância ao restante do sistema prisional do país, destacando-se pela eficiência e eficácia na execução da pena, visando o combate ao crime e a proteção da sociedade. Apesar de já ser referência quando o assunto é sistema prisional, ao longo dos anos, o sistema vem adequando-se as alterações e modernizações que corroboram ao atingimento de seus objetivos.

A execução penal no SPF é diferenciada, especialmente após a promulgação da Lei nº 11.671/2008 e da Lei nº 13.964/2019 (Lei Anticrime), que ampliaram o tempo de permanência dos presos nas unidades federais e endureceram os critérios para progressão de regime e visitas. Segundo Silva (2023), essas mudanças reforçaram o caráter estratégico do SPF no enfrentamento ao crime organizado.

Além disso, o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) é frequentemente aplicado no SPF, com base no artigo 52 da LEP. Reishoffer e Bicalho (2013) argumentam que o RDD, embora polêmico, é uma ferramenta eficaz para conter presos que representam risco à ordem e à segurança do sistema.

Apesar dos avanços, o SPF enfrenta desafios como a sobrecarga de demandas judiciais, a necessidade de constante capacitação dos servidores e a pressão por vagas oriundas dos sistemas estaduais. Nunes (2024) ressalta que a execução penal deve buscar não apenas a contenção, mas também a reintegração social, mesmo em um ambiente de segurança máxima.

3. AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

3.1 AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO BRASIL

Com o advento da Lei 12.850 de 2013, Lei de Organizações Criminosas, caracterizou-se a organização criminosa:

> Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. (BRASIL, 2013)

Assim, caraterização por organização criminosa é objetiva, desde que atendidas todos os elementos do tipo penal.

Hoje no Brasil, as grandes organizações criminosas movimentam um grande mercado ilegal, sobretudo de drogas e armamentos, nacional e internacionalmente, movimentando bilhões de reais por ano. Devido a necessidade de divisão de tarefas e estrutura ordenada, algumas organizações mais assemelham a uma empresa, no qual cada um possui uma função e suas atribuições, com um líder principal ao centro, gerindo o comando central. (BBC, 2018)

Oriunda dos presídios paulistas, a facção Primeiro Comando da Capital (PCC), conhecida nacionalmente como uma das maiores facções do país, surgiu dentro de unidades prisionais paulistas, com a proposta de representar os indivíduos encarcerados por melhores condições de cumprimento de pena, e combater violações a direitos humanos, promovidas pelo Estado, dentro das unidades prisionais. Apesar de facção criminosa, o PCC ou 1533, como é conhecido, enquadra-se aos elementos que o tipificam como organização criminosa. Apesar de os registros do próprio PCC apontarem sua criação na década de

90, as pesquisas acerca desse grupo registram sua aparição oficial em 2001, com o mega motin no estado de São Paulo, que movimentou 29 presídios, já citado anteriormente. Sua crescente ascensão nos anos seguintes, fez com que maiores informações fossem buscadas a seu respeito, percebendo-se, assim, que a facção tomava proporções maiores, havendo uma direção com líderes, um estatuto, divisão de funções, hierarquia etc. (ZARATE, 2021)

Figura 6: Grupo do PCC dentro de uma unidade prisional

Fonte: CNN Brasil

No decorrer dos anos, tornou-se a maior organização criminosa do país, e uma das maiores da américa latina, estendendo sua rede de apoio e sua área de atuação, tendo ampliado sua finalidade, agora não mais se limitando a defesa dos interesses das pessoas encarceradas, mas almejando a finalidade de lucro e riquezas. Assim, para que pudesse capitalizar ainda mais recursos e obter mais lucros, ultrapassou divisas dos estados, e até fronteiras dos países, atravessando para países vizinhos, sendo hoje transnacional. Sobretudo em virtude do

tráfico de drogas e armas, a facção expandiu para os países vizinhos disputando rotas de vendas e movimentação desses recursos ilícitos. Além desses ilícitos, o PCC é alvo de contrabando de armas e cigarros, lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva e até sonegação fiscal, pelas proporções que tomou. (ZARATE, 2021)

Não se limitando a finalidade lucrativa, a facção atua dentro dos presídios e nas grandes comunidades do país de forma assistencialista, suprindo uma ausência estatal no fornecimento de assistência material e de recursos, visando assim o fortalecimento da rua rede de apoio. Nos presídios, atuam de forma a assistenciar os internos com advogados, e suporte suas as famílias; nas comunidades atuam no suporte material e de recursos nas áreas demandadas que, em verdade, deveriam ser supridas pelo Estado. Assim, vão fortalecendo cada vez mais a sua rede de apoio. Portanto, resta evidenciado que onde há ausência do Estado, há presença do crime.

3.2 PAPEL DESESTABILIZADOR DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

O objetivo final do Sistema Penitenciário Federal é o combate ao crime organizado e a promoção da segurança pública. Nessa vertente, todas as ações do SPF são voltadas a promover a desestruturação, enfraquecimento e desestabilização das organizações criminosas (orcrim). (SENAPPEN, 2025)

Nesse sentido, inicialmente é necessário discorrer acerca do papel de isolamento dos grandes líderes que são inseridos no sistema. O professor Walter Nunes *apud* C.C. Dias 2013, reforça:

> É fato notório que os líderes das organizações criminosas, mesmo recolhidos em estabelecimentos penais estaduais de segurança máxima, conservam a influência extramuros, orquestrando as ações ilícitas, com reflexo direto nas relações de poder que se estabelecem no interior dos presídios.

Visando inibir essa coordenação extramuros, em virtude do seu sistema de isolamento eficiente, com o SPF há um ataque ao núcleo da organização: a liderança. O líder torna-se, de fato, incomunicável com o mundo exterior, inibindo a continuidade do processo de coordenar o crime, havendo inicialmente esse vácuo de liderança na organização. No SPF, não há registros de entrada de aparelhos telefônicos e outros eletrônicos; todo material eventualmente recebido do mundo exterior passa por um processo rigoroso de filtragem antes de serem fornecidos aos internos; todas as correspondências, cartas, que entram e que saem também são monitoradas, além do monitoramento em tempo real das conversas com advogados e visitas. (CALDAS *apud* SANTOS, 2024). Qualquer indício de ordem, comando, orientação, cifrado ou não, é captado pelo setor de inteligência penitenciária. Assim, impõe-se o primeiro obstáculo: a continuidade em liderar. Por esta razão, as organizações são obrigadas a se reestruturem para remontarem sua cúpula, e é necessário tempo para que um novo indivíduo se estruture no cargo de comando e ganhe credibilidade e, é evidente, que todo o tempo perdido acarreta imensuráveis prejuízos de capital e humanos, ocasionando, inclusive, cisões dentro da própria orcrim, promovendo fragmentações.

Um importantíssimo recurso utilizado pelo SPF nessa atuação é a informação tempestiva. Nas unidades penitenciárias federais há monitoramento contínuo, 24h, além do monitoramento de todas as visitas e atendimentos advocatícios, considerando que sua finalidade é inibir que toda e qualquer informação de ordem, de comando ou orientativo saia de dentro da penitenciária federal para o mundo exterior. Deste modo, a captação de dados oriundos do SPF fornece subsídios para as diferentes forças de segurança, auxiliando no desencadeamento de operações que interrompem práticas de criminosas, que previnem a ocorrência de crimes e salvam vidas. Como consequência, as organizações diariamente continuam a percebem enormes prejuízos, sobretudo, financeiros. (ZARATE, 2021.)

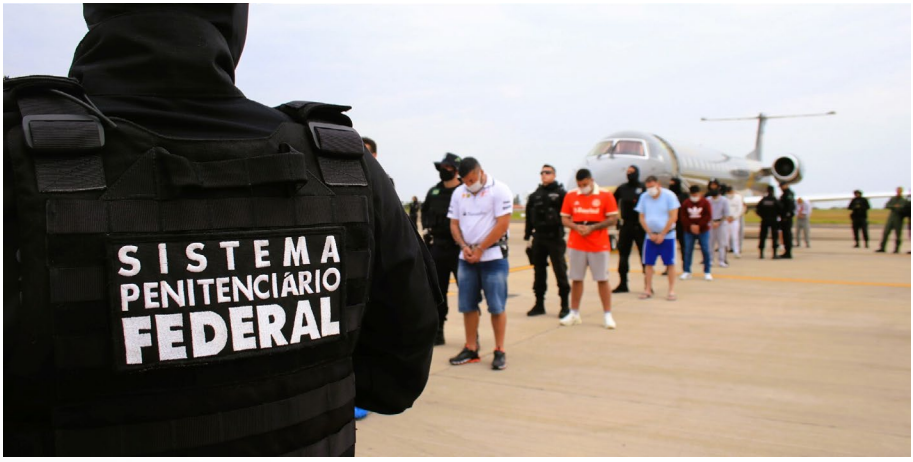
É fato que o capital financeiro representa um dos principais pilares ao desenvolvimento da organização e sua expansão. Então, a

promoção da descapitalização das organizações, acarretando enormes prejuízos, é uma importante forma de combater o crime.

Nessa vertente ainda, o SPF, por meio da inteligência penitenciária formada pelos serviços de inteligência de cada unidade federal e pela Coordenação Geral de Inteligência localizada na administração geral do SPF, em Brasília, integra o Sistema Brasileiro de Inteligência e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, integrado àquele (ZARATE, 2021). O SISBIN reúne órgãos federais para troca de informações e conhecimentos de inteligência. O Sistema Penitenciário Federal, através de sua inteligência penitenciária fornece inúmeras informações para a condensação dos relatórios no país. (TORRES, 2020)

No âmbito da SENAPPEN, há a Portaria nº 99 de 2020, que aprova a Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária - DNIPEN, direcionando toda a rede de inteligência do sistema penal. É por meio da coleta de informações tempestivas e condensados nos relatórios da inteligência que os tomadores de decisão fundamentam suas decisões, por vezes promovendo o desmantelamento de planos de fuga, de crimes e de tráfego de ilícitos. (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020).

Figura 5 – Escolta de inclusão de presos para o SPF.



Fonte: Secretaria Nacional de Políticas Penais.

Diante desse cenário, é possível perceber que o Sistema Penitenciário Federal representa um instrumento de combate diário às organizações criminosas. Ademais, possui um papel fundamental, sobretudo por meio da sua inteligência penal, na atuação interagências, nacionais e internacionais, agregando consideravelmente as atividades cooperativas. Por fim, há que mencionar ainda o impacto positivo de resposta social promovido pelas penitenciárias federais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou ressaltar a relevância do Sistema Penitenciário Federal dentro do sistema de segurança pública brasileiro, sobretudo no que diz respeito ao seu papel desestabilizador às organizações criminosas e no combate ao crime organizado. Foi realizando um caminho sobre o sistema prisional brasileiro e todos as suas mazelas, perpassando pelo cenário de criminalidade violenta e crises prisionais que marcaram e foram estopim da criação do Sistema Penitenciário Federal. Destacou-se, então, o surgimento desse sistema, suas características, explanando sua eficácia pautada no protocolo de rigidez severa que corrobora a sua finalidade precípua.

Acerca da proposta apresentada na introdução sobre de que forma o Sistema Penitenciário Federal desestabiliza as organizações criminosas, e o seu papel dentro da segurança pública brasileira foi possível concluir que a desestabilização se dá principalmente por meio do isolamento das lideranças, e da captação de informações tempestivas, pela inteligência penal, para o desvendamento de crimes, de novos grupos, de rotas de tráficos, de planos de fuga; que o sistema penitenciário federal provoca um prejuízo financeiro enorme ao crime organizado, e considerando que a desmonetização da organização é um fator relevante para reduzir a prática de novos crimes, há um embate direto.

Diante disso, foi possível perceber que a atuação do sistema vai além do isolamento de lideranças criminosas, sobretudo, viabilizando

uma cooperação ativa com as demais forças de segurança, por meio do seu sistema de inteligência, isso através do árduo trabalho do sistema de inteligência penal das penitenciárias federais e da rede de inteligência penitenciária como um todo, além de ser mais uma força de integração à segurança pública, a Polícia Penal Federal.

Apesar de embrionário e ainda estar em construção, o Sistema Penitenciário Federal já evoluiu em muitos aspectos ao longo dos seus 19 anos. Assim, é possível concluir que o Sistema Penitenciário Federal tem cumprido a sua proposta finalística, além de promover uma relevante contribuição a todo o sistema de segurança e justiça brasileiro, coadjuvando na proteção da sociedade.

Por fim, este trabalho mostrou-se relevante, pois viabilizou uma explanação acerca de um sistema ainda pouco conhecido pela comunidade acadêmica e pela sociedade, mas que ao longo dos anos vem demostrando sua influência no combate ao crime organizado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Más condições das prisões facilitam crescimento de facções, dizem especialistas.** Brasília, DF: EBC, 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-01/mas-condicoes-das-prisoes-facilitam-crescimento-de-faccoes-dizem-especialistas>. Acesso em: 20 maio 2025.

ALMEIDA, Leonardo Sampaio de. **Sistema Penitenciário Federal: uma revisão bibliográfica.** *Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal*, [S. l.], 2023. DOI: 10.29327/2193997.5.1-4. Disponível em: <https://www.academia.edu/104743788>. Acesso em: 2 set. 2025.

AQUINO, Clarissa Gurgel. **Sistema penitenciário federal: do surgimento à consolidação como importante instrumento de combate à criminalidade organizada.** *Vigilantis Semper: Revista Científica de Segurança Pública*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 45–60, 2023. Disponível em: <https://revista.vigilantissempre.gov.br/rcsp/article/view/123>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BATISTA, Roberto Ramos Garcia. **A inteligência penitenciária como instrumento de controle ao avanço das facções criminosas nos presídios do interior do Rio Grande do Sul.** *RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber*, [S. l.], v. 5, n. 5, 2021.

BEZERRA, Raphael Lopes Costa. **Breve histórico do sistema penitenciário e a Constituição Federal de 1988.** *Jus Navigandi*, Teresina, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35961>. Acesso em: 1 set. 2025.

BBC NEWS BRASIL. **Facções criminosas controlam prisões no Brasil e desafiam o Estado, dizem especialistas.** [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45095399>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.049, de 27 de fevereiro de 2007.** Aprova o Regulamento da Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6049.htm>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019.** Altera o art. 102 da Constituição Federal, estabelecendo regras sobre a composição do Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003.** Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.792.htm>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e trata da investigação criminal, meios de obtenção da

prova, cooperação entre órgãos e outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional – Depen. **Depen publica Nota Técnica sobre remição de pena pela leitura.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-publica-nota-tecnica-remicao-de-pena-pela-leitura>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 99, de 6 de março de 2020.** Aprova a Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária – DNIPEN. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais – SENAPPEN. **Portal institucional.** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br>. Acesso em: 09 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais – SENAPPEN. **Página sobre o Sistema Penitenciário Federal (SPF).** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/SPF>. Acesso em: 09 maio 2025.

CALDAS, Júlia Seba Diniz. **Sistema penitenciário federal: entendendo seu funcionamento e sua relação com os princípios constitucionais.** *Adson: Ciências Sociais,* [S. l.], v. 28, n. 133, abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portaria nº 718, de 28 de setembro de 2009.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteo20PL%2010857/2018>. Acesso em: 06 maio 2025.

CHIARELLO, Mariana; et al. **A história do sistema carcerário e as possíveis causas da crise atual no Brasil.** Curitiba: CRESS-PR, 2022. Disponível em: <https://cresspr.org.br/wp-content/uploads/2022/08/A-HISTO%CC%81RIA-DO-SISTEMA-CARCERA%CC%81RIO-E-AS-POSSI%CC%81VEIS-CAUSAS-DA-CRISE-ATUAL-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 01 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Plano Pena Justa.** Brasília, DF: CNJ, [s. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

DIREITO PENAL BRASILEIRO – IDPB. **Súmulas sobre execução penal.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.direitopenalbrasileiro.com.br/sumulas-sobre-execucao-penal/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

DE PAULA, Fernando Crisci; DOS SANTOS, Adriana Prates. **O sistema penitenciário federal: a resposta do Estado à crise carcerária no Brasil.** *Revista Juris UniToledo,* [S. l.], v. 2, n. 3, 2017.

ESTADÃO. **Detentos são mortos durante rebelião em presídio de Altamira, no Pará.** *Estadão,* São Paulo, 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/brasil/detentos-sao-mortos-durante-rebeliao-em-presidio-de-altamira-no-para/>. Acesso em: 05 maio 2025.

FIORAVANTE, Rosane; FELICIANO, Antônio Marcos. **O Sistema de Inteligência Penitenciária e a Análise e o Monitoramento de Organizações Criminosas Atuantes em Santa Catarina.** *Revista Brasileira de Inteligência,* [S. l.], n. 11, 2016.

G1. **Oito anos após rebelião mais violenta da história do RN, presos continuam desaparecidos.** *G1,* Natal, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/02/10/oito-anos-apos-rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-presos-continuam-desaparecidos.ghtml>. Acesso em: 05 maio 2025.

GLOBO, O. **Guerra entre facções deixa 56 mortos em presídio de Manaus.** *O Globo,* Rio de Janeiro, 2 jan. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/guerra-entre-faccoes-deixa-56-mortos-em-presidio-de-manaus-20719812>. Acesso em: 05 maio 2025.

GLOBO, O. **Rebeliões e massacres em presídios: casos que chocaram o Brasil e o mundo.** *O Globo,* Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/rebelioes-massacres-em-presidios-casos-que-chocaram-brasil-o-mundo-20824979>. Acesso em: 05 maio 2025.

GRECO, Rogério. **Sistema prisional: colapso atual e soluções alternativas.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

G1. **Massacre do presídio de Altamira, no PA, maior tragédia carcerária depois de Carandiru, completa dois anos.** *G1 Pará*, Belém, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2021/07/29/massacre-do-presidio-de-altamira-no-pa-maior-tragedia-carceraria-depois-de-carandiru-completa-dois-anos.ghtml>. Acesso em: 05 maio 2025.

JARDIM, Gabriela Gadeia Brito. **Sistema prisional feminino e políticas públicas: um debate oportuno.** *Caderno Virtual*, [S. l.], v. 1, n. 46, 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/352896323_Calamidade_publica_repensando_o_direito_em_tempos_de_crise>. Acesso em: 20 maio 2025.

JUSBRASIL. **Conheça os incentivos legais para a contratação de apenados e egressos da justiça.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/conheca-os-incentivos-legais-para-a-contratacao-de-apenados-e-egressos-da-justica/2850862>. Acesso em: 09 maio 2025.

LOVATTO, Daniel Correa; CESTARI, Daniel Pheula. **Sistema Penitenciário Federal.** Salvador: JusPODIVM, 2021.

MACHADO, Ana Elise Bernal; et al. **Sistema penitenciário brasileiro – origem, atualidade e exemplos funcionais.** [S. l.]: FECCOMPAR, 2023. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/07/sistemapenitenciariobrasileiro.pdf>. Acesso em: 01 set. 2025.

MEDINA, Ana Luiza Brinati; ALMEIDA, Thiago. **Direito internacional e encarceramento: violações a direitos e garantias fundamentais de presas e presos estrangeiros na execução penal brasileira.** *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras*, Juiz de Fora, v. 2, n. 2, p. 1–33, 2020. Disponível em: <https://www.cadernoseletronicosdisf.com.br/cedisf/article/view/24>. Acesso em: 20 maio 2025.

MENDES JÚNIOR, Luiz Carlos. **Execução penal: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2010.

METRÓPOLES. **Presos custam de R$ 1 mil a R$ 4 mil por mês a estados; veja ranking.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/presos-custam-de-r-1-mil-a-r-4-mil-por-mes-a-estados-veja-ranking>. Acesso em: 26 jun. 2025.

METRÓPOLES. **Servidores de penitenciárias federais temem ser assassinados por facções.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/servidores-de-penitenciarias-federais-temem-ser-assassinados-por-faccoes>. Acesso em: 20 maio 2025.

MIRANDA, João Pedro Brito; PRADO, Florestan Rodrigo do. **Evolução dos sistemas carcerários e sua influência no contexto penitenciário brasileiro.** *JusBrasil*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/evolucao-dos-sistemas-carcerarios-e-sua-influencia-no-contexto-penitenciario-brasileiro/2820517491>. Acesso em: 01 set. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos (Regras de Mandela).** Adotadas pela Assembleia Geral da ONU em 17 de dezembro de 2015.

NUNES, Walter. **Execução penal no sistema penitenciário federal.** Natal: OWL, 2020.

OLIVEIRA, Alexandre Rosa de; et al. **Sistema prisional brasileiro: origem, evolução e estado atual.** *Revista FT,* [S. l.], 2023. DOI: 10.5281/zenodo.8315407. Disponível em: <https://revistaft.com.br/sistema-prisional-brasileiro-origem-evolucao-e-estado-atual/>. Acesso em: 01 set. 2025.

OLIVEIRA, Roberto Carvalho. **Inteligência penitenciária: relevância e contribuições para a segurança pública.** *Inteligência de Segurança – Unisul Virtual,* [S. l.], [s. d.].

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 09 maio 2025.

PRISON STUDIES. **Prison Population Total – Highest to Lowest.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em: 09 maio 2025.

REISHOFFER, Jefferson Cruz; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho. **O Regime Disciplinar Diferenciado e o Sistema Penitenciário Federal: a "reinvenção da prisão" através de políticas penitenciárias de exceção.** *Revista Polis e Psique,* [S. l.], v. 3, n. 2, 2013.

SENAPPEN. **Relatório Estatístico do Sistema Penitenciário (RELIPEN) – 2º semestre de 2024.** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/

servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2o-semestre-de-2024.pdf>. Acesso em: 09 maio 2025.

SILVA, Rita de Cássia Batista. **A execução penal no Sistema Penitenciário Federal a partir das alterações da Lei Anticrime.** *Revista FT*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://revistaft.com.br/a-execucao-penal-no-sistema-penitenciario-federal-a-partir-das-alteracoes-da-lei-anticrime/>. Acesso em: 04 set. 2025.

SISBIN. **Sistema Brasileiro de Inteligência.** Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. Brasília, DF: ABIN, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/institucional/sisbin>. Acesso em: 06 maio 2025.

STF. **Biblioteca Digital do Supremo Tribunal Federal.** Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [s. d.]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/1132>. Acesso em: 06 maio 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **Terceira Seção aprova cinco novas súmulas.** *Portal do STJ*, Brasília, DF, 15 set. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/15092023-Terceira-Secao-aprova-cinco-novas-sumulas.aspx>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ministro Edson Fachin determina transferência de Marcola para penitenciária federal.** Brasília, DF: STF, [s. d.]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515220&ori=1>. Acesso em: 20 maio 2025.

TORRES, Eli Narciso da Silva. **A institucionalização da inteligência penitenciária nacional: o combate às organizações criminosas e o caso "Primeiro Comando da Capital (PCC)" nas prisões brasileiras.** [S. l.], 2020.

UOL. **Marcola e Beira-Mar: cada preso federal custa R$ 40 mil por mês ao governo.** *UOL Notícias*, São Paulo, 31 mar. 2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/03/31/marcola-e-beira-mar-cada-preso-federal-custa-r-40-mil-por-mes-ao-governo.htm>. Acesso em: 26 jun. 2025.

VEJA. **O dia em que o PCC "virou o sistema" e se apresentou ao Brasil.** *Veja*, São Paulo, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reveja/o-dia-em-que-o-pcc-8220-virou-o-sistema-8221-e-se-apresentou-ao-brasil/>. Acesso em: 06 maio 2025.

ZARATE, Cláudia Creplive. **Cooperação no combate ao crime organizado: sistema penitenciário federal como mecanismo de segurança pública e efeitos para a segurança e defesa nacional.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1416/1/CLAUDIA%20CREPLIVE%20ZARATE%20%2836S%29.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE JURÍDICA E SOCIAL

Gildásio de Souza Tonhá[44]

Marcelo Pereira Cruvinel[45]

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o direito à moradia como um direito fundamental, sob uma perspectiva jurídica e social, destacando sua relevância para a promoção da dignidade humana e da justiça social. A moradia é reconhecida constitucionalmente como um direito social no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, o que impõe ao Estado o dever de garantir condições mínimas de habitação adequada à população, especialmente aos grupos em situação de vulnerabilidade. A abordagem jurídica contempla a evolução normativa do direito à moradia, sua positivação nos tratados internacionais de direitos humanos e a interpretação jurisprudencial que vem consolidando esse direito como essencial à cidadania plena. No plano social, o estudo evidencia os impactos da ausência de políticas habitacionais efetivas, como o agravamento da desigualdade urbana, a formação de assentamentos informais e a exclusão socioespacial. A pesquisa aponta que, apesar dos avanços legislativos e institucionais, a efetivação do direito à moradia enfrenta entraves estruturais, como a especulação imobiliária, a falta de planejamento urbano e a insuficiência de investimentos públicos. A análise conclui que a concretização desse direito exige uma atuação articulada entre os entes

44 Graduando do Curso de Direito da Universidade UNIEURO.

45 Mestre em Direito pela UCB. Pós-graduado Lato Sensu em Gestão Judiciária pela UNB. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Pós-graduado Lato Sensu em Direito Constitucional pela AVM. Graduado em Direito pela UDF. Graduado em História pela UDF/Cruzeiro do Sul. Analista Judiciário - Área Processual do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Coordenador de Julgamentos Colegiados da Quinta Turma do STJ. Coordenador Auxiliar da Câmara de Direito Penal do CEJUSC/STJ. Palestrante e instrutor de cursos presenciais e de EaD do STJ. Professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Possui aperfeiçoamento em Teologia.

federativos, a sociedade civil e o setor privado, com foco em políticas públicas inclusivas, sustentáveis e orientadas pela equidade. Este estudo contribui para o debate acadêmico ao reforçar a centralidade da moradia na agenda dos direitos fundamentais e ao propor caminhos para sua efetivação como instrumento de transformação social.

Palavras Chave: A Moradia como Direito Fundamental – Desafios e Obstáculos – Políticas Públicas e Leis.

1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um tema de crescente relevância no cenário jurídico e social contemporâneo, especialmente em um mundo onde a urbanização acelerada e as desigualdades socioeconômicas se intensificam. Este direito, que pode ser compreendido como um dos pilares fundamentais da dignidade humana, é frequentemente abordado em discussões sobre direitos humanos, políticas públicas e justiça social. A moradia não é apenas um espaço físico onde se reside, mas um elemento essencial para a construção da identidade, da segurança e do bem-estar dos indivíduos e das comunidades. Assim, a análise do direito à moradia como um direito fundamental se torna imprescindível para entender as dinâmicas sociais e jurídicas que permeiam a vida em sociedade.

Historicamente, o direito à moradia tem suas raízes nas declarações de direitos humanos, sendo reconhecido em diversos instrumentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagra a moradia como um direito social, estabelecendo que é dever do Estado garantir condições adequadas para o acesso à habitação.

O Poder Público possui um papel fundamental na efetivação dos direitos sociais, pois conforme a "teoria das gerações do direito", os direitos sociais exigem uma conduta positiva do Estado, atuando em busca da concretização de uma igualdade material de fato.

No entanto, apesar de sua consagração legal, a realidade vivida por milhões de brasileiros revela um abismo entre o direito formal e a efetivação desse direito. A falta de políticas públicas eficazes, a especulação imobiliária e a desigualdade social são apenas alguns dos fatores que contribuem para a precarização do acesso à moradia digna.

Apesar de o direito à moradia estar formalmente reconhecido em diversos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais como um direito fundamental, sua efetivação prática no Brasil ainda enfrenta sérios obstáculos. A persistência de um elevado déficit habitacional, a precariedade das políticas públicas habitacionais, a especulação imobiliária e a desigualdade social revelam um descompasso entre o que está previsto na legislação e a realidade vivida por grande parte da população. Diante disso, surge a seguinte problemática: como o ordenamento jurídico brasileiro e as políticas públicas têm falhado na efetivação do direito à moradia digna, e quais são os impactos sociais e jurídicos dessa lacuna na construção de uma sociedade mais justa e igualitária?

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o direito à moradia sob uma perspectiva jurídica e social, buscando compreender como esse direito é tratado nas legislações e como se manifesta na prática. A pesquisa se propõe a investigar as lacunas existentes entre a teoria e a prática, bem como as implicações sociais da violação desse direito. Para tanto, serão abordados aspectos como a função social da propriedade, a urbanização e suas consequências, e as políticas habitacionais implementadas no Brasil. A análise crítica dessas questões permitirá uma reflexão sobre a necessidade de um enfoque mais humanizado e inclusivo nas políticas públicas relacionadas à moradia.

A metodologia utilizada neste trabalho será de natureza qualitativa, com uma abordagem exploratória e descritiva dedutiva. A pesquisa se baseará em uma revisão bibliográfica abrangente, que incluirá livros, artigos acadêmicos, documentos oficiais e legislações pertinentes ao tema. A combinação dessas abordagens permitirá uma

análise crítica e fundamentada, contribuindo para o debate sobre a efetivação do direito à moradia como um direito fundamental.

Por fim, espera-se que este trabalho não apenas contribua para o entendimento jurídico do direito à moradia, mas também promova uma reflexão sobre a importância da moradia digna como um elemento central na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. A análise do direito à moradia como um direito fundamental é, portanto, uma oportunidade de repensar as políticas públicas e as práticas sociais que envolvem a habitação, buscando soluções que garantam a todos o acesso a um lar digno e seguro. A partir dessa perspectiva, o artigo se propõe a ser um instrumento de sensibilização e mobilização em torno da questão da moradia, ressaltando a necessidade de um compromisso coletivo para a construção de um futuro onde todos possam exercer plenamente seu direito à moradia.

2. O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais mais importantes para garantir uma vida digna a todas as pessoas. Ele está diretamente ligado ao direito à vida, à liberdade e à segurança, formando a base para o desenvolvimento de uma sociedade justa e igualitária. Quando falamos em direito fundamental, estamos nos referindo àqueles direitos que garantem a proteção da dignidade humana e que são assegurados pela Constituição de muitos países, incluindo o Brasil.

A Constituição Federal de 1988, por exemplo, reconhece a moradia como um direito social, ou seja, um direito que deve ser promovido pelo Estado para assegurar o bem-estar de todos. Segundo o artigo 6º, a moradia é um dos direitos sociais que visam garantir uma vida digna. Sendo incorporado ao atual texto constitucional, na condição de direito fundamental social expresso, a partir da edição da Emenda Constitucional n° 26 de 2000:

> Art. 6° - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição.

O direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, é um dos pilares dos direitos sociais e representa uma expressão concreta da dignidade da pessoa humana. Sua inclusão no rol dos direitos fundamentais sociais, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, reforça o compromisso do Estado brasileiro com a promoção da cidadania e da justiça social.

Segundo Quadros (2024), "a efetivação do direito à moradia no Brasil está diretamente vinculada à transição de um Estado liberal para um Estado social e democrático de Direito, exigindo do poder público ações concretas e estruturadas". Essa perspectiva impõe ao Estado não apenas o reconhecimento formal do direito, mas também a implementação de políticas públicas que garantam condições mínimas de habitação digna.

Além disso, o artigo 5º garante que a moradia seja um direito de todos, e que ninguém será privado dela arbitrariamente.

No entanto, apesar de estar garantido na lei, muitas pessoas ainda enfrentam dificuldades para exercer esse direito. A desigualdade social, a especulação imobiliária e a falta de políticas públicas eficazes dificultam o acesso à moradia adequada para uma grande parcela da população. Isso mostra a importância de o Estado atuar de forma efetiva para garantir que esse direito seja realmente realizado, promovendo habitações dignas e acessíveis.

Naves Neto e Cardoso (2024) destacam que "o direito à moradia digna está intrinsecamente relacionado à função social da propriedade, sendo necessário abandonar concepções individualistas em favor de uma abordagem coletiva e inclusiva". A regularização fundiária e o Estatuto da Cidade são instrumentos jurídicos fundamentais nesse

processo, pois visam corrigir distorções históricas na ocupação urbana e promover a inclusão social.

Portanto, o direito à moradia, à luz do direito fundamental, é uma garantia essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Ele não é apenas uma necessidade básica, mas um pilar que sustenta a dignidade humana e a realização de outros direitos fundamentais. É fundamental que todos os esforços sejam feitos para que esse direito seja efetivamente assegurado a todos, promovendo a inclusão social e o bem-estar coletivo.

A evolução do direito à moradia no Brasil é uma história marcada por desafios, conquistas e a busca por justiça social. Desde o período colonial, a posse de terras e moradias era muitas vezes concentrada nas mãos de poucos, deixando grande parte da população em condições precárias. Com o passar do tempo, especialmente após a independência, surgiram movimentos e legislações que buscavam garantir o acesso à moradia como um direito fundamental.

Na Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, o direito à moradia foi oficialmente reconhecido como um direito de todos. O artigo 6º da Constituição afirma que a moradia é um direito social, e o artigo 5º garante a todos o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à dignidade, incluindo o direito à moradia digna. Essa mudança representou um avanço importante na luta por justiça social e inclusão.

Conforme ressalta Costa (2013), que o direito fundamental à moradia integra o rol dos direitos inerentes aos direitos sociais, econômicos e culturais de segunda dimensão. Direitos que, para serem efetivados, necessitam da intervenção do Estado, bem como de poder pecuniário para assegurar a adequada implementação e execução das políticas públicas relacionadas.

Apesar desse reconhecimento legal, muitos brasileiros ainda enfrentam dificuldades para acessar uma moradia adequada. Problemas como a desigualdade social, a especulação imobiliária e a falta de políticas públicas eficientes dificultam a realização desse direito para todos. Nos últimos anos, programas governamentais como

o Minha Casa Minha Vida têm buscado reduzir esse gap, promovendo a construção de moradias populares e facilitando o acesso à casa própria.

A evolução do direito à moradia no Brasil mostra uma trajetória de avanços legais e de desafios constantes. É fundamental que a sociedade continue lutando por políticas públicas que garantam moradia digna para todos, promovendo a inclusão social e o bem-estar de cada cidadão. Assim, podemos construir um país mais justo, igualitário e com condições dignas de vida para todos os seus habitantes.

A moradia é uma necessidade básica e fundamental para a dignidade humana. Ela não é apenas um teto sobre a cabeça, mas um espaço onde as pessoas podem se sentir seguras, confortáveis e livres para desenvolver suas vidas. Nos últimos anos, o reconhecimento internacional do direito à moradia tem ganhado cada vez mais destaque nas discussões de direitos humanos e políticas públicas ao redor do mundo.

O reconhecimento da moradia como direito fundamental deu-se, pela primeira vez, em 1948, no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU, *in verbis*:

> Art. XXV. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (...).

Diversos instrumentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), afirmam que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado, incluindo moradia. Além disso, o Pacto Internacional

sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reforça essa ideia, destacando a importância de garantir condições dignas de habitação para todos.

Esse reconhecimento é fundamental porque reconhece que a moradia não é um privilégio, mas um direito de todos, independentemente de sua origem, condição social ou econômica. Ele também serve como base para a formulação de políticas públicas que visem combater a desigualdade habitacional, reduzir o número de pessoas sem teto e promover a inclusão social.

No entanto, apesar do reconhecimento formal, muitos desafios ainda existem na prática. Em várias regiões do mundo, populações vulneráveis enfrentam dificuldades para acessar moradia adequada, seja por falta de políticas eficazes, desigualdade econômica ou conflitos. Por isso, é importante que o reconhecimento internacional seja acompanhado de ações concretas que garantam o direito à moradia de forma efetiva.

Em resumo, o reconhecimento internacional do direito à moradia é um passo importante na luta por uma sociedade mais justa e igualitária. Ele reforça a ideia de que todos merecem um lar digno e seguro, e que esse direito deve ser protegido e promovido por governos e organizações ao redor do mundo.

O direito à moradia é um direito fundamental reconhecido tanto na Constituição Federal de 1988 quanto em diversos instrumentos internacionais de direitos humanos. Sua proteção jurídica reflete a preocupação do ordenamento jurídico brasileiro em garantir condições dignas de vida para todos os cidadãos.

De acordo com José Afonso da Silva, "o direito à moradia é um direito social, que decorre do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à dignidade da pessoa humana" (Silva, 2004). Essa afirmação reforça que a moradia não é apenas uma necessidade básica, mas um elemento essencial para a realização de outros direitos e para a manutenção da dignidade do indivíduo.

No âmbito constitucional, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 elenca a moradia como um direito social, enquanto o artigo

5º, inciso XXII, garante que "é garantido o direito à propriedade". Contudo, o próprio texto constitucional reconhece que a propriedade deve cumprir sua função social, o que implica que o direito à moradia deve prevalecer em situações de conflito, especialmente quando há a necessidade de garantir o bem-estar social.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "o direito à moradia é um direito de todos, cuja efetivação exige a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas que promovam a acessibilidade e a justiça social" (Mello, 2010). Assim, a proteção jurídica do direito à moradia não se limita à sua previsão na Constituição, mas também demanda ações concretas do poder público, como a implementação de programas de habitação social e a fiscalização do cumprimento das leis.

No âmbito internacional, o artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário, afirma que "os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo moradia". Essa norma reforça a obrigatoriedade do Estado de atuar para garantir condições dignas de habitação.

Por fim, é importante destacar que a jurisprudência brasileira tem consolidado o entendimento de que o direito à moradia deve ser efetivado de forma ampla. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, já afirmou que "a moradia é direito fundamental, cuja proteção deve prevalecer sobre interesses de propriedade, especialmente em situações de vulnerabilidade social".

Em outro caso, o ministro Edson Fachin entendeu que "é razoável exigir do poder público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares" *e que* "Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la" (ARE 913.304 AgR).

Entretanto, como apontam Pinheiro et al. (2025), "a efetividade do direito à moradia ainda enfrenta severos entraves, como a fragmentação institucional, a escassez de recursos e a limitada participação popular nas decisões urbanas". A superação desses obstáculos exige planejamento urbano integrado, controle social das políticas públicas e compromisso político com a equidade.

Por todo o exposto, podemos concluir que o direito à moradia possui respaldo jurídico sólido, tanto na Constituição quanto em tratados internacionais e deve ser compreendido como um direito fundamental de múltiplas dimensões, cuja realização é essencial para a concretização de outros direitos, como saúde, educação e segurança, conformando uma rede de interdependência entre os direitos humanos. Sua efetivação, contudo, depende de uma atuação integrada do Estado, do Poder Legislativo e da sociedade, para que seja garantido a todos o acesso a uma moradia digna, promovendo assim a justiça social e a dignidade da pessoa humana.

3. ANÁLISE SOCIAL DO DIREITO À MORADIA

Por ser o direito à moradia um direito fundamental que garante a todos o acesso a um lugar seguro e adequado para viver e por está intimamente relacionada a dignidade humana. A falta de acesso a moradia adequada gera impacto social de consequências graves, pois, afeta diretamente a qualidade de vida e a dignidade das pessoas como na saúde, educação e segurança. Além disso, a moradia inadequada pode perpetuar a exclusão social e a pobreza.

A moradia inadequada pode ter consequências graves para a saúde das pessoas. A falta de acesso a água potável, saneamento básico e condições de higiene adequadas pode levar a doenças infecciosas e crônicas. Além disso, a moradia inadequada pode agravar problemas de saúde mental, como estresse e ansiedade.

A moradia inadequada também pode afetar a educação das crianças e jovens. A falta de um local adequado para estudar e realizar

atividades escolares pode prejudicar o desempenho acadêmico e a motivação para aprender. Além disso, a moradia inadequada pode levar a problemas de frequência escolar e evasão.

A moradia inadequada pode também afetar a segurança das pessoas. A falta de acesso a moradia segura e protegida pode levar a situações de vulnerabilidade e risco. Além disso, a moradia inadequada pode estar relacionada a problemas de violência e crime.

A moradia inadequada pode perpetuar a exclusão social e a pobreza. A falta de acesso a moradia adequada pode limitar as oportunidades de emprego, educação e participação social. Além disso, a moradia inadequada pode levar a problemas de estigmatização e discriminação.

O impacto social do direito à moradia é significativo e afeta diretamente a qualidade de vida e a dignidade das pessoas. É fundamental que os governos e as organizações trabalhem para garantir o acesso a moradia adequada e segura para todos. Isso pode ser alcançado por meio de políticas públicas eficazes, programas de habitação social e investimentos em infraestrutura.

O acesso à moradia contribui para a inclusão social, promovendo a participação cidadã e o fortalecimento de comunidades. Segundo Lefebvre (2000), a moradia é uma dimensão do espaço social que influencia as relações de poder e a convivência coletiva. A ausência de moradia adequada pode gerar segregação, marginalização e aumento da violência urbana.

O direito à moradia digna é intrinsecamente ligado ao direito à vida e à dignidade humana. Segundo A Declaração Universal dos Direito Humanos, "todo ser humano tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure saúde e bem-estar, e especialmente alimentação vestuário e moradia" (ONU, 1948).

No entanto, apesar dessa consagração, a realidade mostra que muitos enfrentam dificuldades para acessar uma moradia adequada.

Em países desenvolvidos, como os Estados Unidos e países da União Europeia, a crise habitacional é um fenômeno crescente. A falta de políticas habitacionais eficazes, a especulação imobiliária

e o aumento dos preços dos imóveis impactam, especialmente, as populações de baixa renda.

De acordo com o relatório da ONU-Habitat (2022). Cerca de 1,8 bilhão de pessoas vivem em áreas urbanas com condições de habitação inadequadas, refletindo a necessidade de ações contundentes e inclusivas.

Por outro lado, em países em desenvolvimento, como Brasil e Índia, o déficit habitacional é um problema persistente.

No Brasil, por exemplo, enfrenta um déficit de aproximadamente de 7milhões de moradias, conforme relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Essa situação é ainda mais critica em áreas rurais e periféricas, onde a pobreza e a falta de infraestrutura agravam as condições de vida.

Assim, os desafios que cercam o direito à moradia são diversos e complexos.

Ainda, no contexto brasileiro, a urbanização acelerada tem gerado um crescimento desordenado das cidades, levando ao surgimento de favelas e assentamentos informais. "A luta pela moradia é também uma luta por reconhecimento social e dignidade" (SILVA, 2021, p. 45). A regularização fundiária e a criação de políticas públicas que garantam acesso à moradia são essenciais para enfrentar essa crise, pois, o impacto social de garantir esse direito é profundo. Primeiramente, uma moradia adequada promove a estabilidade familiar, reduzindo a vulnerabilidade social e contribuindo para a diminuição da criminalidade. Além disso, ao proporcionar um ambiente seguro, favorece o acesso à educação e ao trabalho, promovendo a inclusão social e econômica.

De acordo com Santos (2013), a urbanização brasileira ocorreu de forma acelerada, desordenada e concentrada. Como consequência, a urbanização brasileira gerou implicações e problemas socioambientais muito graves, além de trazer enormes desafios para a efetivação de diversos direitos, tais como a educação, saúde, moradia, entre outros.

Já, na Índia, o crescimento populacional e a urbanização rápida têm levado a um aumento significativo de favelas. Uma pesquisa

realizada pelo National Institute of Urban Affairs (2023) aponta que cerca de 65 milhões de pessoas vivem em assentamentos informais no país. As condições de habitação precárias como bem demonstrado estão associadas a problemas de saúde, educação e segurança, evidenciando a interconexão entre moradia e outros direito humanos.

Em suma, o impacto social do direito à moradia vai além do aspecto individual, influenciando toda a estrutura social e contribuindo para uma sociedade mais equitativa. E assim, investir na garantia desse direito é investir na qualidade de vida de todos e na construção de um futuro mais justo.

Frente a esses desafios, iniciativas de políticas públicas têm surgido em diversos países. No Brasil, o programa Minha Casa, Minha Vida, implementado em 2009, visa reduzir o déficit habitacional por meio da construção de novas moradias e da facilitação do acesso à habitação. Apesar dos avanços, a implementação enfrenta críticas quanto à qualidade das moradias e à adequação às necessidades das populações atendidas (Carvalho, 2022).

Na Europa, várias cidades têm adotado políticas de controle de aluguel e incentivos para a construção de moradias acessíveis. Uma pesquisa realizada pela European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA, 2023) destaca que, em resposta à crise habitacional, diversas cidades têm implementado medidas que priorizam o acesso à moradia, demonstrando que políticas habitacionais inclusivas podem ser efetivas.

O direito à moradia digna é um desafio global que exige atenção e ação coordenada. Em diferentes contextos, os obstáculos enfrentados são variados, mas a busca por soluções efetivas permanece uma prioridade. É fundamental que as políticas públicas sejam adaptadas às realidades locais, promovendo o acesso à moradia de qualidade para todos, especialmente para as populações mais vulneráveis. Como enfatiza Oliveira (2023), "a moradia deve ser vista não apenas como um recurso físico, mas como um espaço de acolhimento, identidade e dignidade".

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais previstos em diversas legislações internacionais e nacionais, reconhecido como essencial para a dignidade humana e o exercício de outros direitos. No entanto, a concretização desse direito enfrenta uma série de desafios e obstáculos que variam conforme o contexto social, econômico e político de cada país. Esta dissertação aborda as principais dificuldades para a realização do direito à moradia, destacando questões como a falta de políticas habitacionais efetivas, a especulação imobiliária e a desigualdade social.

O direito à moradia está consagrado em documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, em seu Artigo 25, estabelece que "toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure saúde e bem-estar, e especialmente alimentação, vestuário e moradia" (ONU, 1948). Além disso, a Constituição Brasileira de 1988, em seu Artigo 6º, garante que a moradia é um direito social, integrando o conjunto de direitos básicos à dignidade do cidadão. Apesar da consagração legal, os desafios para sua efetivação são muitos.

Um dos principais obstáculos para a realização do direito à moradia é a falta de políticas públicas eficazes. Em muitos países, incluindo o Brasil, políticas habitacionais são frequentemente mal planejadas ou executadas. Segundo o mestre em urbanismo Carlos Alberto G. de Almeida (2020), "as políticas de habitação muitas vezes não consideram as reais necessidades da população, resultando em projetos que não solucionam a questão do déficit habitacional". As iniciativas voltadas para a construção de moradias, como o programa Minha Casa, Minha Vida, enfrentam críticas quanto à qualidade das moradias construídas e ao seu impacto real nas condições de vida dos beneficiários.

Outro desafio significativo está relacionado à especulação imobiliária, que tem elevado os preços dos imóveis, tornando a moradia inacessível para amplas parcelas da população. A Lei Federal nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, preconiza, em seu Artigo 2º, que "a política urbana deve garantir o

direito à cidade, com acesso aos serviços urbanos e à moradia digna". Contudo, a realidade muitas vezes é oposta, com grandes centros urbanos experimentando uma pressão contínua sobre os preços de imóveis, em função do mercado especulativo. Como afirmado por Nascimento (2021), "o mercado imobiliário, em busca de lucro, ignora as necessidades habitacionais da população, contribuindo para a exclusão social".

A desigualdade social é outro fator que impede a efetivação do direito à moradia. A concentração de renda e a marginalização de grupos vulneráveis, como negros, indígenas e moradores de áreas periféricas, limitam o acesso a condições de habitação adequadas. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2020, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), destaca que "a desigualdade na distribuição de recursos e oportunidades resulta em exclusão e violação de direitos fundamentais, incluindo o direito à moradia". Este padrão de exclusão social reforça a necessidade de políticas direcionadas que não apenas garantam o acesso à moradia, mas que promovam a inclusão social.

Para superar os desafios e obstáculos à realização do direito à moradia, é imprescindível o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas e abrangentes. A regularização fundiária, por exemplo, é uma ferramenta crucial para assegurar o direito à moradia para populações que habitam áreas irregulares. A Lei nº 13.465/2017, que trata da regularização fundiária no Brasil, representa um avanço nesse sentido, embora ainda enfrente resistência e implementações limitadas em várias regiões.

Além disso, é necessário promover a participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas habitacionais. "O planejamento urbano deve ser um processo participativo, no qual as vozes das comunidades afetadas sejam ouvidas" (Pereira, 2022). Uma abordagem participativa pode garantir que as soluções habitacionais atendam às necessidades reais da população e respeitem as especificidades locais.

Em síntese, a realização do direito à moradia enfrenta desafios significativos, que vão desde a falta de políticas públicas adequadas até a especulação imobiliária e a desigualdade social.

4. DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: ANÁLISE LEGISLATIVA E PERSPECTIVAS

O direito à moradia é um dos pilares dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, sendo essencial para a promoção da dignidade da pessoa humana e da cidadania plena. Sua inclusão no artigo 6º da Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, representa um avanço na consolidação dos direitos fundamentais no Brasil. A moradia adequada não se limita ao abrigo físico, mas envolve segurança, infraestrutura, salubridade e acesso a serviços essenciais.

A efetivação desse direito é um desafio constante, especialmente em contextos de desigualdade social e urbana. A moradia digna é condição indispensável para o exercício de outros direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança, sendo, portanto, um direito de natureza prestacional que exige atuação ativa do Estado.

4.1 FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 6º, que a moradia é um direito social, ao lado da educação, saúde, trabalho, entre outros. Este reconhecimento constitucional impõe ao Estado o dever de garantir condições mínimas de habitação digna à população, especialmente aos grupos em situação de vulnerabilidade.

Segundo Quadros (2024), "a efetivação do direito à moradia no Brasil está diretamente vinculada à transição de um Estado liberal para um Estado social e democrático de Direito, exigindo do poder público ações concretas e estruturadas". Essa transição implica a adoção de

políticas públicas que promovam o acesso universal à moradia, com foco na inclusão social e na justiça urbana.

4.2 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Diversas normas infraconstitucionais reforçam o direito à moradia. A Lei nº 8.009/1990 dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família, protegendo o imóvel residencial contra dívidas civis. Já o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e promovendo a função social da propriedade.

Naves Neto e Cardoso (2024) afirmam que "o direito à moradia digna está intrinsecamente relacionado à função social da propriedade, sendo necessário abandonar concepções individualistas em favor de uma abordagem coletiva e inclusiva". A regularização fundiária, a urbanização de assentamentos precários e o financiamento habitacional são instrumentos jurídicos fundamentais nesse processo.

4.3 TRATADOS INTERNACIONAIS

O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais que reconhecem o direito à moradia como um direito humano, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU estabelece os elementos essenciais da moradia adequada, como segurança da posse, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Esses instrumentos internacionais reforçam a obrigatoriedade do Estado brasileiro em garantir o acesso à habitação adequada, conforme os padrões internacionais de direitos humanos. A jurisprudência internacional também tem contribuído para a consolidação desse direito como essencial à dignidade humana.

4.4 DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO

Apesar dos avanços legislativos e institucionais, a efetivação do direito à moradia enfrenta obstáculos estruturais, como a especulação imobiliária, a ausência de planejamento urbano e a escassez de recursos públicos. Pinheiro et al. (2025) destacam que "a efetividade do direito à moradia ainda enfrenta severos entraves, como a fragmentação institucional, a escassez de recursos e a limitada participação popular nas decisões urbanas".

A superação desses desafios exige uma atuação integrada entre os entes federativos, a sociedade civil e o setor privado, com foco em políticas públicas inclusivas, sustentáveis e orientadas pela equidade. A participação popular e o controle social são fundamentais para garantir a transparência e a efetividade das ações governamentais.

O direito à moradia deve ser compreendido como um direito fundamental de múltiplas dimensões, cuja realização é essencial para a concretização de outros direitos, como saúde, educação e segurança. Sua efetivação depende da atuação articulada entre os poderes públicos, a sociedade civil e o setor privado.

A construção de uma sociedade justa e igualitária passa pela garantia de moradia digna para todos os cidadãos. É necessário fortalecer os instrumentos jurídicos existentes, ampliar o financiamento habitacional e promover políticas urbanas que respeitem a diversidade e a inclusão.

5. IMPLEMENTAÇÃO E PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A implementação do direito à moradia envolve uma série de políticas públicas, leis e programas que visam promover o acesso à habitação digna, regularizar áreas informais e melhorar as condições urbanas. Programas como o Minha Casa Minha Vida e iniciativas de regularização fundiária, por exemplo, representam esforços do Estado para ampliar o acesso à moradia, especialmente para famílias de baixa

renda. Além disso, a elaboração de planos diretores e instrumentos de planejamento urbano, como o Estatuto da Cidade, busca ordenar o crescimento das cidades de forma sustentável, garantindo que o direito à moradia seja considerado em todas as etapas do desenvolvimento urbano.

Por outro lado, a proteção do direito à moradia exige mecanismos que assegurem que esse direito seja respeitado, mesmo diante de violações ou ameaças. Isso inclui a fiscalização de ações de despejo, a garantia de acesso à justiça para comunidades ameaçadas de remoção e a criação de políticas de reparação para populações que tiveram suas moradias destruídas por desastres ou obras públicas. Além disso, a proteção também envolve a participação social na elaboração e fiscalização das políticas de habitação, promovendo transparência e controle democrático.

Apesar dos avanços, muitos desafios ainda persistem na implementação e proteção do direito à moradia. A ocupação irregular, a especulação imobiliária, a falta de recursos e a má gestão de políticas públicas muitas vezes dificultam a efetivação desse direito. Além disso, a vulnerabilidade de comunidades tradicionais e populações marginalizadas demandam ações específicas e sensíveis às suas realidades.

Para superar esses obstáculos, é fundamental que haja uma articulação entre diferentes esferas de governo, sociedade civil e setor privado, promovendo uma abordagem integrada e participativa. A garantia do direito à moradia deve ser prioridade nas agendas públicas, com investimentos contínuos em infraestrutura, regularização fundiária e políticas de inclusão social.

Em suma, a implementação e proteção do direito à moradia são processos dinâmicos que exigem compromisso, planejamento e ações concretas. Somente por meio de políticas eficazes, fiscalização rigorosa e participação social ativa será possível assegurar que esse direito seja uma realidade para todos, contribuindo para uma sociedade mais justa, igualitária e sustentável.

Em relação as políticas públicas voltadas para o direito à moradia no Brasil incluem programas de habitação social, regularização fundiária, melhorias urbanas e incentivos à construção de moradias populares. Um exemplo é a Lei nº 11.977/2009 alterada pela Lei nº 14.620/2023 Minha Casa Minha Vida**,** que busca facilitar o acesso à casa própria para famílias de baixa renda por meio de financiamentos subsidiados e parcerias com a iniciativa privada. Apesar de ter contribuído para a redução do déficit habitacional, o programa também enfrentou críticas relacionadas à qualidade das moradias construídas e à localização de alguns conjuntos habitacionais, muitas vezes distantes de centros urbanos e de empregos.

Ainda, no âmbito legal, a Lei nº 11.124/2005 regula a regularização fundiária de áreas urbanas, permitindo que comunidades informais possam obter a titulação de seus lotes, promovendo segurança jurídica e acesso a serviços públicos essenciais. Além disso, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável, incluindo instrumentos de planejamento que visam garantir o direito à moradia digna, como o Plano Diretor e o IPTU progressivo.

Apesar desses avanços, ainda há desafios significativos na implementação efetiva dessas políticas e leis. Muitas áreas de ocupação irregular permanecem sem regularização, e a expansão urbana desordenada muitas vezes resulta em favelas e comunidades vulneráveis. Além disso, há uma necessidade constante de integrar políticas de habitação com outras áreas, como transporte, saneamento e educação, para promover uma inclusão social mais ampla.

Outro aspecto importante é a fiscalização e o controle social, que garantem que as políticas públicas sejam cumpridas de forma justa e eficiente. Organizações da sociedade civil desempenham papel fundamental nesse processo, cobrando transparência e participação popular na elaboração e execução das políticas de moradia.

Em suma, as políticas públicas e leis que regulamentam o direito à moradia representam avanços importantes na busca por uma sociedade mais justa e igualitária. No entanto, é fundamental que

haja continuidade, aprimoramento e maior integração dessas ações, sempre com foco na garantia do direito de todos a uma moradia digna, acessível e sustentável. Somente assim será possível transformar o direito à moradia em uma realidade concreta para todas as pessoas.

Um exemplo importante é o programa de regularização fundiária. Em várias cidades brasileiras, iniciativas como o Programa de Regularização Fundiária Urbana (REURB) têm ajudado a transformar áreas informais em bairros legalizados, garantindo acesso a serviços públicos, saneamento básico e segurança jurídica para os moradores. Essas ações promovem a inclusão social e melhoram a qualidade de vida das famílias, além de estimular o desenvolvimento urbano sustentável.

Outro exemplo de sucesso é a implementação de projetos de habitação social, como o Minha Casa Minha Vida, que foi criado para facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda. Esses projetos envolvem a construção de moradias em áreas bem localizadas, com infraestrutura adequada, e muitas vezes incluem programas de capacitação e assistência técnica para os moradores. Como resultado, muitas comunidades antes marginalizadas passaram a ter acesso a condições dignas de moradia, o que impacta positivamente na saúde, educação e na integração social dessas pessoas.

Além disso, há experiências de participação comunitária e planejamento participativo que têm sido fundamentais para o sucesso na implementação do direito à moradia. Em alguns municípios, as comunidades são envolvidas desde o início dos projetos, contribuindo com suas demandas e conhecimentos locais. Essa abordagem garante que as soluções sejam mais adequadas às necessidades reais das pessoas e promove maior aceitação e sustentabilidade das ações.

Outro exemplo relevante é o uso de tecnologias inovadoras e sustentabilidade na construção de moradias. Algumas iniciativas utilizam materiais ecológicos, técnicas de construção de baixo custo e soluções que reduzem o impacto ambiental. Essas práticas não só tornam as moradias mais acessíveis, mas também contribuem para

a preservação do meio ambiente e para a redução de custos a longo prazo.

Por fim, é importante destacar o papel de políticas públicas integradas e de uma gestão eficiente. Países e cidades que adotam uma abordagem multidisciplinar, envolvendo diferentes setores do governo, sociedade civil e setor privado, conseguem criar ambientes mais favoráveis à implementação do direito à moradia. Programas de educação, fiscalização, incentivos fiscais e parcerias estratégicas são exemplos de ações que potencializam os resultados.

Em resumo, segue abaixo, alguns exemplos de boas práticas e sucesso na implementação do direito à moradia envolvem ações de regularização fundiária, habitação social, participação comunitária, uso de tecnologias sustentáveis e políticas públicas integradas. Essas experiências mostram que, com planejamento, inclusão social e inovação, é possível avançar na garantia desse direito fundamental, promovendo vidas mais dignas e comunidades mais justas. Como:

- Projeto Vila Autódromo - Rio de Janeiro**:** Este é um exemplo de luta por moradia digna e regularização fundiária. A Vila Autódromo, localizada na zona oeste do Rio de Janeiro, era uma comunidade tradicional que enfrentou ameaças de remoção devido às obras para os Jogos Olímpicos de 2016. Com muita mobilização e participação comunitária, os moradores conseguiram negociar a regularização de suas terras e manter suas casas, garantindo seus direitos à moradia e à permanência na região.
- Programa Minha Casa Minha Vida - São Paulo**:** Em várias regiões de São Paulo, esse programa federal ajudou a construir milhares de moradias para famílias de baixa renda. Um exemplo é o conjunto habitacional Jardim São Luís, que oferece moradias com infraestrutura adequada, perto de transporte e serviços públicos, promovendo inclusão social e melhor qualidade de vida para seus moradores.

- Projeto Morar Legal - Recife**:** Este projeto visa regularizar áreas informais na cidade de Recife, promovendo a legalização de lotes e a melhoria das condições de moradia. Além disso, oferece assistência técnica para os moradores, ajudando na construção de melhorias e na organização comunitária. Assim, eles podem ter acesso a serviços públicos e segurança jurídica.
- Iniciativa EcoVila - Belo Horizonte**:** Um exemplo de construção sustentável, essa iniciativa promove moradias ecológicas usando materiais de baixo impacto ambiental e técnicas de construção que reduzem custos. Além de oferecer moradias acessíveis, o projeto também incentiva práticas sustentáveis e a preservação do meio ambiente.

Esses exemplos mostram como diferentes regiões têm buscado soluções criativas e participativas para garantir o direito à moradia. Cada projeto é único, mas todos têm em comum o objetivo de promover moradias dignas, acessíveis e sustentáveis.

CONCLUSÃO

Este artigo buscou estruturar-se em dois pontos principais, sendo o primeiro uma abordagem sobre o ordenamento jurídico brasileiro a fim de evidenciar a inclusão do direito a moradia no rol dos direitos fundamentais, bem como sua inclusão social demonstrando a necessidade de ações concretas do Estado e da sociedade como um todo.

O direito à moradia, enquanto direito fundamental, configura-se como uma síntese imprescindível entre os aspectos jurídico e social, cuja efetivação demanda uma compreensão integrada de suas dimensões. Do ponto de vista jurídico, sua previsão na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade reforça sua natureza de direito social de eficácia limitada, que exige a implementação de políticas

públicas, instrumentos de planejamento urbano e mecanismos de proteção jurídica para garantir o acesso à moradia digna a todos. A jurisprudência brasileira tem consolidado essa perspectiva, reconhecendo a necessidade de ações concretas do Estado para assegurar esse direito, especialmente em situações de vulnerabilidade e violações de direitos sociais como recentemente aconteceu na pandemia do Covid-19 quando um ano após seu inicio foi publicada a Recomendação nº 90 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual se utilizou das diretrizes trazidas pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, por meio da Resolução nº 10, de 2018, que dispõe de soluções garantidoras de direitos humanos em situações de conflitos fundiários.

Assim, a Recomendação nº 90 do CNJ, considerando a dignidade da pessoa humana e as medidas de prevenção ao contágio da Covid-19, resolveu:

> Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.
> Parágrafo único. A avaliação a que se refere o caput poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.
> Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.
> Art. 3º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Por outro lado, sob o aspecto social, o direito à moradia transcende a mera garantia normativa, refletindo-se na promoção da inclusão social, na redução das desigualdades e na construção de comunidades sustentáveis. A moradia digna é condição essencial para o exercício pleno da cidadania, influenciando fatores como saúde, educação, segurança e participação social. A ausência de políticas efetivas e de uma intervenção social adequada perpetua ciclos de exclusão, agravando as desigualdades e comprometendo a dignidade humana.

Assim, a efetivação do direito à moradia como direito fundamental exige uma abordagem que integre o ordenamento jurídico com ações sociais concretas, promovendo a justiça social e a inclusão. A proteção jurídica deve ser acompanhada de políticas públicas participativas, que considerem as especificidades sociais das comunidades vulneráveis, garantindo que o direito à moradia seja uma realidade acessível a todos, e não apenas uma norma abstrata. Somente por meio dessa conjugação entre o jurídico e o social é possível construir uma sociedade mais justa, equitativa e sustentável, na qual o direito à moradia deixe de ser uma promessa e passe a ser uma realidade efetiva na vida de todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alceli Ribeiro. QUADROS, Doacir Gonçalves de. **O direito à moradia como direito humano fundamental e sua positivação no direito constitucional brasileiro | Revista Direitos Humanos e Democracia**. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/15324. Acesso em 24/05/2025

BELANDI, Caio. **Censo 2022: Cerca de oito a cada dez pessoas moravam em casas, mas cresce proporção de moradores em apartamentos.** Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39239-censo-2022-cerca-de-oito-a-cada-dez-pessoas-moravam-em-casas-mas-cresce-proporcao-de-moradores-em-apartamentos. Acesso em 17/05/2025

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://portalmj.gov.br. Acesso em 12/03/2025

BRASIL. Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990. **Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família.** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 mar. 1990.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei 11.977**, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 jul. 1990.

CARVALHO, J. S. (2022). **Políticas Habitacionais no Brasil: Um Estudo Crítico.** Revista de Direito Urbanístico. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico. Acesso em 23/03/2025

COMITÉ DE DIREITOS ECONÔNICOS, SOEIAIS E CULTURAIS. (1991). **Observação Geral n. 4: O direito à moradia adequada.** Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430. Acesso em 22/03/2025

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Programa Moradia Legal já entregou títulos a mais de 20 mil famílias pernambucanas.** Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programa-moradia-legal-ja-entregou-titulos-a-mais-de-20-mil-familias-pernambucanas/. Acesso em 26/04/2025

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 90**, de 02/03/2021. https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766#:~:text=1%C2%BA%20Recomendar%20aos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do,pessoas%20em%20estado%20de%20vulnerabilidade - acesso em 26/06/2025

FEANTSA. (2023). Housing First in Europe: Policies and Practices Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/OVERVIEW/Rapport_EN.pdf . Acesso em 18/03/2025

MARRA, Natalia Cardoso. **Políticas Públicas de Habitação e a efetivação do direito fundamental e social à moradia**. Publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3309.pdf. Acesso em 18/05/2025

NAVES NETO, Ronan Cardoso; CARDOSO, Marina Araújo Campos. **O direito fundamental à moradia e as políticas habitacionais no Brasil**. *Revista da UNAERP*, Ribeirão Preto, v. 19, n. 2, p. 88–102, 2024. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/download/1608/1418/6096. Acesso em: 28 ago. 2025.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 4: O direito à moradia adequada**. Genebra, 1991.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: chrome- xtension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf. Acesso em 03/03/2025

PINHEIRO, Weider Silva; et al. **A eficácia dos direitos fundamentais nas políticas públicas: um estudo sobre o direito à moradia no Brasil**. ResearchGate, [s.l.], 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/391874800. Acesso em: 03 set. 2025.

QUADROS, Doacir. **O direito à moradia como direito humano fundamental e sua positivação no direito constitucional brasileiro.** Revista Direitos Humanos e Democracia, Ijuí, v. 12, n. 24, p. 45–60, jul./dez. 2024. Disponível em: https://www.academia.edu/124325985. Acesso em: 28 ago. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível eficácia**. Publicado na Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n° 20. Disponível em: <http:// www.direitodoestado.com./.../RERE-20-dezembro-2009-INGO-SARLET>. Acesso em 27/04/2025