



ISSN: 2965-9426



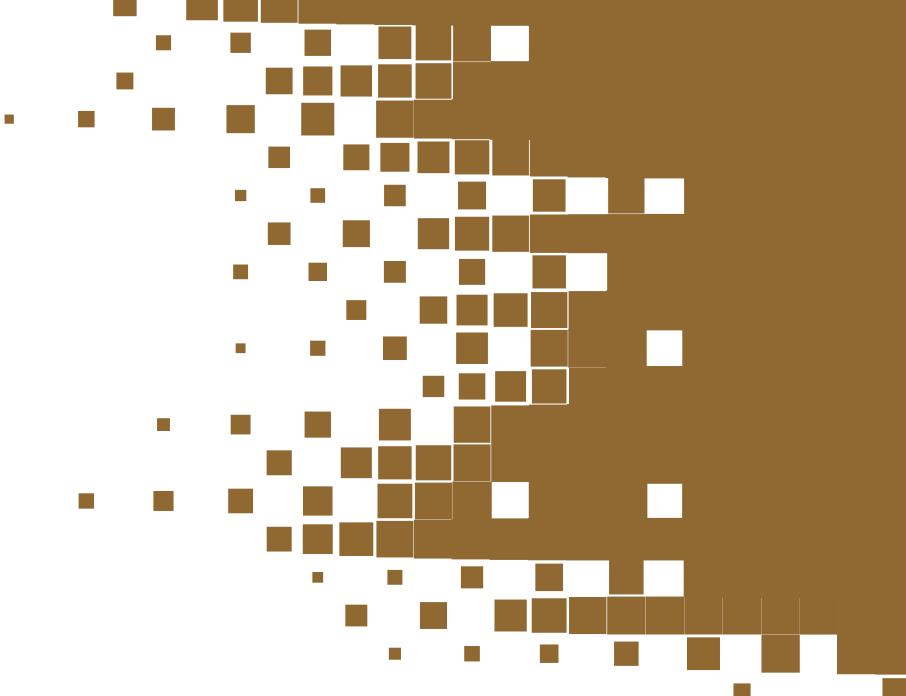
MPRO
Ministério Públíco do
Estado de Rondônia
em defesa da sociedade

**REVISTA
JURÍDICA
DO MPRO**

Dossiê Temático

**POLÍTICAS PÚBLICAS E TUTELA
DE VULNERÁVEIS NO ÂMBITO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**VOLUME 2
Número Especial
2025**



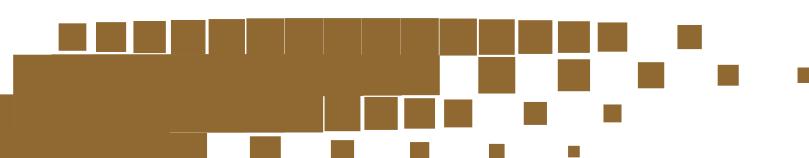
Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público

Revista Jurídica do MPRO

Ano 1, n.º 1, jan-dez/2025

ISSN on-line: 2595-3265

DOI: [10.63043/wanh8220](https://doi.org/10.63043/wanh8220)



**COMPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**

ALEXANDRE JESUS DE QUEIROZ SANTIAGO

Procurador-Geral de Justiça

IVANILDO DE OLIVEIRA

Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico

MARCELO LIMA DE OLIVEIRA

Subprocurador-Geral de Justiça Administrativo

HÉVERTON ALVES DE AGUIAR

Corregedor-Geral do Ministério Público

FLÁVIA BARBOSA SHIMIZU MAZZINI

Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça

TIAGO LOPES NUNES

Secretário-Geral do Ministério Público

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia

Março, 2025

Escola Superior do Ministério Público/Editora MPRO

Porto Velho/RO/Brasil

ISSN on-line: 2965-9426

DOI:10.63043

Dados Internacionais de catalogação na publicação (CIP)

R454

Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público/Revista Jurídica do MPRO / Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia. Ano 1, n.º 1. – Porto Velho, RO. Editora: MPRO, 2025.

257p. il.

Anual.

Disponível em: <https://revista.mpro.mp.br/> revistajuridica

Plataforma: *Open Journal Systems* (OJS)

ISSN: 2965-9426

DOI: [10.63043/wanh8220](https://doi.org/10.63043/wanh8220)

1. Artigo 2. Amazônia 3. Sustentabilidade 4. Meio Ambiente 5. Ministério Público do Estado de Rondônia
6. Desenvolvimento Sustentável 7. Direito Ambiental.

CDU – 34:502.05(81)

CDD – 340.333.72

Ficha Catalográfica elaborada pela Bibliotecária Joelma Gil CRB11/575

CONSELHO EDITORIAL

Felipe Magno Silva Fonsêca

Ivanildo de Oliveira

Jefferson Marques Costa

Marcos Geromini Fagundes

Marcos Paulo Sampaio Ribeiro da Silva

Matheus Kuhn Gonçalves

Samuel Alvarenga Gonçalves

Tâmera Padoin Marques Marin

Tiago Cadore

Tiago Lopes Nunes

Vinícius Silva Lemos

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Edna Antônia Capeli da Silva Oliveira
Diretora-Geral

Giselle Araújo Gadotti
Diretora-Executiva

Adriana Magda Nogueira Mota
Técnica Administrativa

Hariane Mendonça Batista
Assessora Técnica

Karolina Gomes Nunes Pereira
Assessora Técnica

Luciana Adélia Sottilli
Assessora Técnica

FICHA TÉCNICA

Edna Antônia Capeli da Silva Oliveira

Presidente do Conselho Editorial

Giselle Araújo Gadotti

Coordenação da Publicação

Pedro Henrique Rocha Vilarim

Revisão Ortográfica

Waldiney Farias Braga

Capa

Luciana Adélia Sottilli

Editora Assistente

Diolene Machado

Diagramação

Joelma Flávia dos Santos Gil

Analista em Biblioteconomia

Coordenação

Me. Marcelo Lima de Oliveira

Professores

Me. Alba da Silva Lima

Me. Camyla Figueiredo de Carvalho

Me. Dinalva Souza de Oliveira

Me. Edna Antônia Capeli da Silva Oliveira

Me. Felipe Magno Silva Fonsêca

Me. Ivanildo de Oliveira

Me. Laila de Oliveira Cunha Nunes

Me. Luciana Adélia Sottilli

Me. Marcos Giovane Ártico

Me. Marcos Paulo Sampaio Ribeiro da Silva

Me. Matheus Kuhn Gonçalves

Dra. Tâmera Marques Marim

Me. Tiago Lopes Nunes

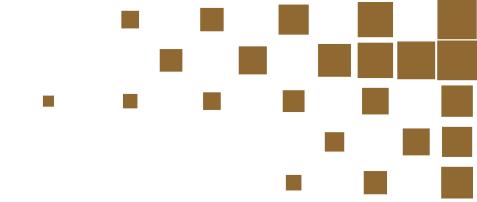
Produção e Editoração:

Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia – EMPRO

Rua Tabajara, 834, bairro Olaria

CEP: 76801-316, Porto Velho/RO – Brasil

empro@mpro.mp.br



Prefácio

A defesa dos vulneráveis é mais do que um dever institucional: é um compromisso ético que molda o futuro da justiça e da cidadania.

O êxito de qualquer empreendimento acadêmico se revela, em última análise, pelos resultados que produz. É com satisfação que apresentamos a segunda edição especial da Revista do Ministério Público de Rondônia, dedicada aos artigos de conclusão da primeira turma da pós-graduação em Políticas Públicas e Tutelas dos Vulneráveis, no âmbito do Ministério Público.

O projeto inicial previa a publicação de uma única edição. Entretanto, a relevância e a qualidade dos trabalhos superaram as expectativas, impondo a necessidade de um novo volume. Este compêndio reúne reflexões que abordam os direitos fundamentais sob perspectivas amplas e inovadoras, reafirmando o compromisso institucional com a defesa dos vulneráveis.

Entre os temas tratados, destacam-se análises sobre a ampliação do conceito de direitos fundamentais, incluindo o direito animal e a regulamentação da comercialização de animais domésticos. No campo do direito da criança e do adolescente, os estudos contemplam desde a efetivação do direito à educação — do financiamento pelo Fundeb à educação inclusiva — até a atuação do serviço social e do Ministério Público na garantia desses direitos.

A acessibilidade das pessoas com deficiência é examinada em suas múltiplas dimensões: direito ao trabalho, participação em concursos públicos, direitos reprodutivos e conscientização social, elementos indispensáveis à implementação de políticas públicas. O direito urbanístico, por sua vez, é analisado como direito fundamental, tanto na perspectiva da habitação e dos equipamentos públicos quanto na busca por uma acessibilidade urbana que assegure inclusão plena.

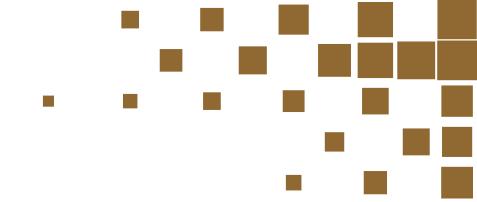
Os artigos também exploram questões sensíveis e atuais, como os impactos da sonegação fiscal sobre políticas públicas voltadas aos vulneráveis; a invisibilidade da violência de gênero contra trabalhadoras domésticas; a inclusão social dos catadores como vetor de políticas socioambientais; e a atuação do Ministério Público no enfrentamento à violência sistêmica contra a população LGBTQIA+.

A leitura desta edição, somada à anterior, oferece uma visão abrangente, contemporânea e crítica sobre as políticas públicas destinadas à proteção dos vulneráveis, evidenciando o papel essencial do Ministério Público em todas as etapas de sua implementação. Trata-se de um convite à reflexão sobre os princípios de igualdade, equidade e solidariedade que alicerçam a sociedade rondoniense e brasileira.

Marcelo Lima de Oliveira

Procurador de Justiça

Coordenador da Pós-graduação Turma 2024/2025



Sumário

A comercialização de animais domésticos como violação à dignidade para além do espectro humano	12
<i>The comercialization of domestic animals as a violation of dignity beyond the human spectrum</i>	
Ana Carolina Barros Almeida e Alba da Silva Lima	
Invisibilidade das trabalhadoras domésticas nas políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil	29
<i>Invisibility of domestic workers in public policies to combat gender-based violence in Brazil</i>	
Ana Cláudia Oliveira da Cruz e Tâmera Padoin Marques Marin	
Da garantia ao direito à moradia: da atuação do Ministério Público do Estado de Rondônia na implementação efetiva do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no Município de Porto Velho-RO	48
<i>Guaranteeing the right to housing: The role of the Public Prosecutor's Office of the State of Rondônia in effectively implementing the Minha Casa Minha Vida (My House, My Life) Program (PMCMV) in the municipality of Porto Velho, Rondônia</i>	
Francisco Enzo Rodrigues de Souza e Alba da Silva Lima	
O papel do serviço social na implementação de políticas de proteção à infância e adolescência pelo Ministério Público: análise da 19ª Promotoria de Justiça da comarca de Porto Velho	62
<i>The role of social work in the implementation of child and adolescent protection policies by the Public Prosecutor's Office: analysis of the 19th Prosecutor's Office of the district of Porto Velho</i>	
Jaiane Pires Ramos de Sousa e Alba da Silva Lima	
Justiça criminal negocial: um olhar sobre a participação do beneficiário no acordo de não persecução penal.....	81
<i>Negotiated criminal justice: a look at the beneficiary's participation in the non-prosecution agreement</i>	
Larissa Souza Santos e Camyla Figueiredo de Carvalho	
Inclusão Social e produtiva dos catadores no Município de Porto Velho: dever do ente municipal de implementar política pública	96
<i>Duty of the Municipal Entity to implement public policy</i>	
Leriano Carvalho da Silva e Tâmera Padoin Marques Marin	

Direitos reprodutivos das mulheres com deficiência: Uma leitura à luz do constitucionalismo feminista 110

Reproductive rights of women with disabilities: A reading in light of feminist constitutionalism
Maria Emilia Barros Almeida e Tamera Padoin Marques Marin

Acessibilidade e inclusão em Porto Velho: uma análise das políticas públicas para pessoas com deficiência 126

Accessibility and Inclusion in Porto Velho: an analysis of public policies for people with disabilities

Paulo de Souza Nascimento e Laila de Oliveira Cunha Nunes

Crimes tributários como violação dos direitos dos vulneráveis: análise do papel do Ministério Público na defesa de políticas públicas 144

Tax crimes as a violation of the rights of vulnerable people: analysis of the role of the public prosecutor's office in defending public policies

Paulo Gabriel Adriano Pereira Pinto e Laila de Oliveira Cunha Nunes

A atuação do Ministério Público no enfrentamento a discriminação e a violência sistêmica e institucional em casos de crimes motivados por preconceito contra pessoas LGBTQIA+... 162

The role of the Public Prosecutor's Office in combating discrimination and systemic and institutional violence in cases of crimes motivated by prejudice against LGBTQIA+ people

Rogerio Teles da Silva e Camyla Figueiredo de Carvalho

Perícia biopsicossocial e acesso da pessoa com deficiência aos concursos públicos: uma revisão jurídico-crítica 180

Biopsychosocial assessment and access of people with disabilities to public competitions: a legal-critical review

Samara Rocha do Nascimento e Laila de Oliveira Cunha Nunes

A tutela do Ministério Público no direito fundamental à educação inclusiva de crianças com necessidades educacionais especiais: uma análise da intervenção administrativa e judicial199

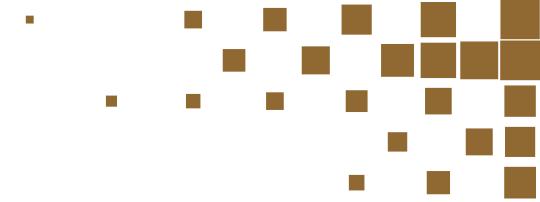
The protection by the Public Prosecutor's office in the fundamental right to inclusive education for children with special educational needs: an analysis of administrative and judicial intervention

Silvano Miller de Souza e Marcos Giovane Ártico

A atuação do Ministério Público no serviço de acolhimento institucional em Porto Velho: análise do caso Lar do Bebê 216

The Role of the Public Prosecutor's Office in Institutional Shelter Services in Porto Velho: a case study of Lar do Bebê

Thereza Renata Cantanhede Pacheco e Alba da Silva Lima



O Fundeb e a concretização do direito à educação: paradigmas para a educação brasileira....235

Fundeb and the realization of the right to education: paradigms for Brazilian education

Vinícius Casalli Tessila Melo e Marcos Giovane Ártico

A atuação do Ministério Público na garantia de acessibilidade urbana: desafios e perspectivas na pavimentação inclusiva para pessoas com deficiência.....251

The role of the Public Prosecutor's Office in guaranteeing urban accessibility: challenges and perspectives in inclusive paving for people with disabilities

Vitória Mainã de Almeida Azevedo e Laila de Oliveira Cunha Nunes

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 14/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

A comercialização de animais domésticos como violação à dignidade para além do espectro humano

The comercialization of domestic animals as a violation of dignity beyond the human spectrum

Ana Carolina Barros Almeida¹

Alba da Silva Lima²

¹ Graduada em Direito pela Faculdade Católica de Rondônia, pós-graduada em Direito do Trabalho pela PUCRS, <https://orcid.org/0009-0002-9608-6779>, e-mail: anacarolina.barrosalmeida@gmail.com.

² Mestre em Administração Pública- IDP (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-2022). Graduada em Filosofia e Direito pela Universidade Católica de Brasília (2010, 2004-respectivamente). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília-UCB. Exerceu o magistério na Secretaria de Educação do Distrito Federal (1998-2009). Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia -MPRO (2009). <http://lattes.cnpq.br/3402419306885887>. <https://orcid.org/0000-0003-3967-4849>. 21813@mpro.mp.br.



Resumo

A comercialização de animais domésticos é um fato e constitui atividade econômica mundial. Em meio a essa atividade, não raramente, os animais são submetidos a maus-tratos de toda ordem. Por essa razão, a presente pesquisa se destina a verificar se a comercialização de animais domésticos viola a dignidade desses seres. Para tanto, é apresentada a evolução histórica da domesticação e os problemas contemporâneos do abandono e dos maus-tratos relacionados à venda, em razão da objetificação desses seres não humanos. Analisa-se a comercialização e direitos dos animais sob o enfoque do constitucionalismo ecocêntrico e do direito ecológico, utilizando-se de pesquisa bibliográfica qualitativa. Busca-se ao fim, ampliar o debate sobre a dignidade para além da pessoa humana nas relações de consumo envolvendo animais domésticos a partir da análise das teorias críticas à visão utilitarista e antropocêntrica, para que seja possível promover uma abordagem mais empática para com os animais não humanos em benefício da coletividade e do ambiente.

Palavras-chave: animais domésticos; comercialização; dignidade animal; antropocentrismo; direito ecológico.

Abstract

The commercialization of domestic animals is a fact and constitutes an economic activity in Brazil and other countries of the world. In the midst of this unreported activity, animals are subjected to all kinds of mistreatment. For this reason, this research aims to verify whether the commercialization of domestic animals violates the dignity of these animals. To this end, it is necessary to present the historical evolution of domestication, and the contemporary problems of abandonment and mistreatment related to the sale, due to the objectification of these non-human beings. The commercialization and rights of animals are analyzed from the perspective of ecocentric constitutionalism and ecological law, using qualitative bibliographic research. Ultimately, the aim is to broaden the debate on dignity beyond the human person in consumer relations involving domestic animals, based on the analysis of theories critical of the utilitarian and anthropocentric view, so that it is possible to promote a more empathetic approach towards non-human animals for the benefit of the community and the environment.

Keywords: domestic animals; commercialization; animal welfare; anthropocentrism; ecological law.

Introdução

A comercialização de animais domésticos é um fato e constitui atividade econômica no Brasil e em outras partes do mundo. Todavia, comumente, o exercício dessa atividade é permeado pela submissão dos animais a precárias condições físicas e sanitárias, e isso fez eclodir o sur-

gimento de organizações governamentais que buscam promover e executar políticas públicas de proteção aos animais, elevando assim o tema ao *status* de anseio social e, consequentemente, o inserindo na agenda pública brasileira.

Nesse contexto, surgem os debates acerca da dignidade animal e da natureza, que fortalecido pela crise ecológica global de emergência climática confere aos animais e à natureza a condição de vulneráveis e merecedores da proteção estatal como sujeitos de direito.

Consequentemente, os gestores passam então a se deparar com a necessidade de formulação de políticas públicas destinadas à proteção animal e à preservação do ambiente com novas balizas éticas e políticas, tais como o respeito à capacidade de consciência e do sentir dos animais; a inserção dos animais não humanos nos núcleos familiares e, especialmente a necessidade de equacionar proteção e desenvolvimento econômico.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer como papel do poder público a proteção da fauna e da flora, vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Essa previsão abriu caminho para o Direito Animal e para o reconhecimento dos direitos da natureza e do seu valor intrínseco, que vai além do seu valor comercial.

Mas é possível comercializar animais domésticos sem violar sua dignidade?

Este estudo tem como objetivo geral elucidar tal questionamento, e tem como premissa verificar se a comercialização de animais domésticos constitui violação à dignidade animal, sob a ótica do Direito Ecológico.

Para tanto, será necessário analisar de que maneira o comércio de animais pode violar a dignidade do animal dado o contexto histórico da domesticação de animais e seus desafios contemporâneos; compreender a dignidade animal como um princípio implícito; analisar os direitos dos animais sob o enfoque do constitucionalismo ecocêntrico.

A metodologia de pesquisa adotada será bibliográfica qualitativa.

Buscando atingir esses objetivos, esta pesquisa será dividida em três capítulos.

O primeiro abordará a evolução histórica da domesticação, incluindo as problemáticas contemporâneas do abandono e o contraste entre a adoção e a compra de animais domésticos.

Já no segundo capítulo, será tratado o conceito de dignidade animal e sua caracterização como princípio implícito, seguida das concepções sobre ética ecológica e do direito animal, confrontando ainda as evidências científicas sobre senciência e o antropocentrismo.

No terceiro e último capítulo, serão abordados os direitos dos animais sob o enfoque do constitucionalismo ecocêntrico e Direito Ecológico, bem como a legislação brasileira sobre a comercialização de animais e o que têm decidido os tribunais superiores a respeito desse tema, relacionando as políticas públicas necessárias para atingir o equilíbrio entre a proteção animal e o desenvolvimento econômico.

1 Da evolução histórica da domesticação dos animais e seus desafios: o abandono, a adoção e a venda de animais domésticos

Entendem-se como animais domésticos aqueles que tiverem origem de um ancestral selvagem e, após passarem por um processo evolutivo complexo, estão adaptados para viver e interagir com o homem³.

A integração entre animais e humanos atingiu, com o transcorrer do tempo, tamanho patamar, que hoje se admitem as denominadas famílias multiespécie.

Nestas, especialmente cães e gatos são reconhecidos por seus tutores como membros da família e não raramente em meio a dissolução da unidade familiar, a sua guarda se torna objeto de lides judiciais.

Quando se fala de cães e gatos, é preciso registrar que em momentos geológicos anteriores já se identificaram elementos concretos da estreita relação que esses animais possuíam com os humanos. Tanto é assim que há registros de achados arqueológicos de ossadas de cães e humanos enterrados no mesmo local⁴. Situação esta que pode ser interpretada como “uma expressão de afetividade com os cães, raramente observada em outras espécies” (Dias, 2019).

Hoje, ter um animal doméstico é uma escolha minuciosa que considera desde a beleza do animal até as características físicas e comportamentais desejáveis para a companhia ou o trabalho.

Indiferente ao critério de escolha, fato é que a compra e venda de animais ainda é uma das principais vias de aquisição de animais domésticos.

Ocorre que essa via, não raramente imprime aos animais domésticos a adjetivação de produtos de consumo, especialmente os animais de raças puras com ou sem certificação *pedigree*.

Justamente por isso, essa comercialização tem sido pauta de debates sociais nos últimos anos, especialmente em razão da maior veiculação e propagação de notícias de maus-tratos⁵ e a manutenção desses animais para a venda em condições desfavoráveis a uma vida digna:

Ao longo dos séculos, o ‘valor’ dos animais de companhia continua em pauta de discussão, mas certamente mudou. Atualmente, não estão todos em altares sagrados da Índia não são animais não humanos de companhia. Certamente também não são coisas para serem incluídas nos bens da empresa quando essa vendida e repassada ao próximo proprietário. Contudo são vendidos, possuem donos e movimentam uma indústria tanto no Brasil como em todo mundo (Veloso, 2020 apud Medeiros, 2013, s/p, cap.5).

Além deste aspecto, também passou a ser objeto de discussão e indignação a procriação de animais domésticos com biotipo pré-definido pelo futuro tutor, posto que não poucas vezes,

3 “Os animais domésticos são aqueles geneticamente adaptados para conviver e interagir com o homem, que tiveram origem a partir de um ancestral selvagem e passaram por um processo evolutivo complexo até se tornarem domesticados.” (Lau, 2022, s/p.)

4 Dias, em sua tese de mestrado, informa que ossos de humanos e de cães enterrados lado a lado foram encontrados na Alemanha, em Benn-Oberkassel (14 mil anos atrás), em Israel, em Ein Mallaha (12 mil anos atrás) e em Utah (nos Estados Unidos (11 mil anos atrás) (Dias, 2019)

5 Maus-tratos, num sentido lato, englobe toda forma de sofrimento sem justo motive (Mól, 2020, s/p, introdução).

a condução desta procriação está envolta a modificações genéticas que afetam a qualidade de vida e saúde dos animais, fragilizando-os.

Acerca disso, Nussbaum, (2023, s/p. cap. 9), ao analisar estudos, no campo da ética veterinária, sobre a criação de animais domésticos nos padrões definidos pela *American Kennel Club*⁶, conclui:

[...] as raças de cães mais populares são muitas vezes mais afetadas por doenças genéticas. Criados seguindo um exigente padrão de raça, eles sofrem o destino de todas as populações consanguíneas: eles não são saudáveis. O labrador, a raça número um (em popularidade) atualmente, tem risco para mais de sessenta doenças genéticas. Isso vale para outras raças populares, como o pastor alemão, o buldogue inglês e francês, o pug e muitos outras. A endogamia é ditada pela American Kennel Club (AKC), mas é uma medicina veterinária ruim. E é ruim para os animais individuais criados dessa maneira (Nussbaum, 2023, s/p. cap. 9).

O tema e suas críticas impulsionaram diversos avanços legislativos, inclusive no Estado de Rondônia, com a publicação da Lei Estadual nº 6.015 (Rondônia, 2015), que dispôs sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos no estado.

Necessário registrar que essa atividade econômica não é praticada exclusivamente pelos *petshops*, incluindo criadores especializados ou clandestinos que, visando preponderantemente ao lucro, submetem esses animais às mais diversas formas de sofrimento físico e psíquico.

Faz-se necessário um recorte a respeito da situação dos cães de trabalho que também são adquiridos por meio da venda. Como se pode verificar, o poder público pode adquirir cães de trabalho por meio de um processo licitatório para atender a finalidades públicas, como ocorre com os animais utilizados nas fiscalizações da receita federal⁷.

Na visão da pesquisadora estadunidense sobre justiça para os animais (Nussbaum, 2023, s/p. cap.9), os cães podem trabalhar, desde que esse trabalho seja adequado para o indivíduo, recompensador e que respeite a sua dignidade. Ainda conclui:

Se, no cômputo geral, o trabalho agrega sentido e riqueza para a vida do animal, então, como todos nós, o animal deve aceitar as horas regulares que um local de trabalho decente exige (ou seja, horas que permitem bastante tempo para brincadeiras e companheirismo). Isso significa que às vezes eles vão trabalhar mesmo não querendo, mas isso é verdade para todos nós (Nussbaum, 2023, s/p. cap.9).

Noutro giro, é preciso destacar que embora cães e gatos estejam inseridos em lares que os respeitam ou em trabalhos dignos e que os satisfaçam, a domesticação possui outra faceta: a de que a vida dos animais pertence e estão sujeitas à vontade humana.

⁶ A American Kennel Club é a maior e mais antiga organização estadunidense de registro de cães de raça pura dos Estados Unidos da América. Além do registro, é responsável por definir as características físicas e de temperamento ideais para cada raça reconhecida como pura.

⁷ Torna-se público que a Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 7^a Região Fiscal (SRRF07), por meio da Equipe Regional de Licitações/Setor de Licitações - SALIC, sediada na Avenida Presidente Antônio Carlos, 375, 3º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, realizará licitação, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais legislação aplicável e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas neste Edital. 1. DO OBJETO 1.1. O objeto da presente licitação é a aquisição de 50 (cinquenta) cães de trabalho (faro), macho ou fêmea, com idade entre 10 (dez) e 24 (vinte e quatro) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos (Brasil, 2024).

Vê-se assim que a sujeição dos animais aos humanos pode implicar consequências desfavoráveis à sua dignidade, especialmente quando consideramos que a domesticação vinculada ao conceito de propriedade também é sinônimo de desconsideração do bem-estar animal à predominância da satisfação humana.

Ocorre que, por vezes, o animal, principalmente cães e gatos, não atende como desejado a essa satisfação humana, resultando no seu abandono e em locais inapropriados, o que, em efeito cascata, impacta negativamente o meio ambiente, seja pela proliferação de doenças, seja pela reprodução desenfreada.

Em uma pesquisa no Município de Camaçari-BA, por exemplo, verificou-se que o alto índice de cães e gatos abandonados poderia comprometer a biodiversidade local.

Naquela mesma pesquisa, a autora leciona ainda que a aquisição impensada ou pensada apenas no viés da propriedade e coisificação do animal, representa uma das causas, quiçá a mais significativa do abandono de animais:

O ato de abandono de animal doméstico decorre da ação humana. As pessoas por possuírem ainda a concepção dos animais como “coisa” acabam por descartá-los nas ruas acreditando que por serem proprietários destes podem usar, gozar e dispor como e quando bem entenderem. A ideia de animal como res decorre também, não apenas do fato de ser uma consciência passada de pai para filho, mas principalmente de um mercado consumidor que gera milhões por ano e que tratam os animais domésticos como produto principal (Veloso, 2020, s/p. cap. 5).

Nas palavras de Veloso (2020 s/p. cap. 4), embora o Brasil detenha “legislação que busca coibir o abandono e os maus-tratos, aplicando sanções administrativas e até penais, o número de animais soltos e abandonados nas cidades tem se elevado ano a ano”.

Por outro lado, a adoção de animais domésticos tem se mostrado importante ação social direcionada a minimizar a situação do abandono de animais domésticos que hoje povoam as ruas das grandes cidades. Na lição de Samylla Mól:

Se todo aquele que decidisse ser tutor de um animal optasse pela adoção, hoje, os abrigos estariam mais vazios e em melhores condições físicas e financeiras. Assim sendo, mais animais poderiam ser beneficiados com essa casa provisória (Mól, 2020, s/p. cap. 6).

Acresce o promotor de Justiça Laerte Levai que os animais foram desprovidos de seu *habitat* natural e se tornaram dependentes diretos do homem para sua sobrevivência (Levai, 2004), motivo pelo qual nasce uma responsabilidade coletiva para com esses animais, na garantia do respeito à sua dignidade e bem-estar, razão pela qual, são sim vulneráveis e, portanto, merecedores de tutela do Estado e da Sociedade.

Diante disso, vê-se que por milhares de anos cães e gatos vivem próximos do convívio humano na condição de companheiros, contudo, na idade contemporânea os desafios no tratamento desses animais domésticos, especialmente a questão do abandono e a indústria de venda de *pets*, comumente associada à criação exploratória e a maus-tratos, vêm ganhando a atenção da sociedade, que cada vez mais reivindica atenção mais digna para os animais.

2 Da dignidade animal e sua abordagem como princípio implícito: dignidade dos animais *versus* antropocentrismo

É certo que todas as pessoas possuem o direito de viver de forma digna, isto é, o Estado precisa atuar de forma positiva para garantir saúde, moradia, alimentação, dentre outras condições mínimas de vida, situação que está atrelada ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, conforme previsto no artigo primeiro da Carta Magna (Brasil, 1988).

A dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988 é conceituada como:

A qualidade de intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando nesse sentido um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (Sarlet, 2001, p. 60).

Sobre o tema Alexandre de Moraes ensina:

a dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos (Moraes, 2024, p. 16).

Diante da certeza inegável de que os humanos possuem dignidade, diversos ambientalistas, pesquisadores e filósofos têm defendido a extensão aos animais.

Na obra “Jaulas Vazias”, por exemplo, Tom Regan defende que os animais são dignos de ter uma vida, e essa afirmação carrega consigo a necessidade de mudanças na forma como os humanos – que fazem o Direito – concebem os animais:

Como nós os animais estão no mundo conscientes do mundo e conscientes do que acontece com eles. E, como ocorre conosco, o que acontece com esses animais é importante para eles, quer alguém mais se preocupe com isto ou não. A despeito de nossas muitas diferenças, os seres humanos e os outros mamíferos são idênticos neste aspecto fundamental, crucial: nós e eles somos sujeitos-de-uma-vida (Regan, 2006, p. 84).

O jurista Heron Gordilho acresce que os animais são sujeitos de direito, porquanto possuem o direito de não sofrerem maus-tratos garantido por lei, assim:

se considerarmos que o direito é um interesse protegido pela lei, ou uma faculdade do julgador de exigir determinada conduta de outrem, ou uma garantia conferida pelo Estado que pode ser invocada sempre que um dever for violado, nós temos que admitir que os animais são sujeitos de direito (Gordilho, 2017, p. 271).

Já Peter Singer assevera que a capacidade de sofrer deve ser levada em consideração, pois ainda que os animais sejam providos de menos capacidades que os humanos, ainda assim merecem consideração e respeito (Singer, 1998).

Singer não defende que os interesses de todos os animais humanos e não humanos estejam em patamar de igualdade, admitindo gradação, desde que justificada eticamente segundo o critério de conferir maior prazer e evitar a dor (Marotta, 2019, p. 53).

Martha Nussbaum apresenta uma noção de dignidade além da ausência de sofrimento, ao discorrer sobre sua teoria intitulada “Abordagem das Capacidades”, que leva em consideração outros aspectos de uma vida animal digna, que abarcam as capacidades de livre movimento, vida social e a expressão de habilidades próprias de cada espécie (Nussbaum, 2023).

Especialmente quanto à dignidade dos animais domésticos, a autora analisa a situação desses seres e chega à conclusão de que a relação homem-animal pode ser potencialmente proveitosa tanto para os animais quanto para os humanos:

[...]

ser capaz de viver uma vida boa que é própria da criatura, não uma vida ditada apenas pelos interesses dos humanos. E já que essa boa vida nunca será uma vida solitária, mas estará sempre entrelaçada com humanos (e frequentemente com outros animais), é fundamental que a relação com os humanos seja uma relação mutuamente afetuosa e respeitosa. Se carinho e respeito estiverem presentes, e se o humano realmente aprender a pensar no animal de companhia como um ser independente com seus próprios fins, não apenas um brinquedo ou instrumento, todo o resto se seguirá. (Nussbaum, 2023, s/p. cap. 9).

Nota-se que a discussão sobre a dignidade animal e a possibilidade de serem sujeitos de direito está entrelaçada com a capacidade que os animais possuem de sentir e até de pensar.

Tanto é assim que nas últimas décadas o resultado de variadas pesquisas tendo como objeto o mundo animal e as suas capacidades impulsionaram o florescer de marcos científicos, com destaque para a Declaração de Cambridge sobre a Consciência em Animais Humanos e Não Humanos, resultado das pesquisas desenvolvidas por um grupo de neurocientistas, neurofisiologistas neuroanatomistas e neurofarmacologistas que se reuniram na *The Francis Crick Memorial Conference* na presença de cientistas de renome como Stephen Hawking e que ao final assim concluíram:

A ausência de um neocôrte não parece impedir que um organismo experimente estados afetivos. Evidências convergentes indicam que animais não humanos têm os substratos neuroanatômicos, neuroquímicos e neurofisiológicos de estados de consciência juntamente com a capacidade de exibir comportamentos intencionais. Consequentemente, o peso das evidências indica que os humanos não são os únicos a possuir os substratos neurológicos que geram a consciência. Animais não humanos, incluindo todos os mamíferos e as aves, e muitas outras criaturas, incluindo polvos, também possuem esses substratos neurológicos⁸ (Kock et al. 2012) (tradução própria).

Como visto, é difundido que os animais não humanos possuem capacidade de sentir e de fazer escolhas, como descrito em *Outras Mentes: o polvo e a origem da consciência*, o filósofo da ciência Peter Godfrey-Smith descreve os cefalópodes como “uma ilha de complexidade

⁸ “The absence of a neocortex does not appear to preclude an organism from experiencing affective states. Convergent evidence indicates that non-human animals have the neuroanatomical, neurochemical, and neurophysiological substrates of conscious states along with the capacity to exhibit intentional behaviors. Consequently, the weight of evidence indicates that humans are not unique in possessing the neurological substrates that generate consciousness. Non-human animals, including all mammals and birds, and many other creatures, including octopuses, also possess these neurological substrates.”

mental e que são, na linha evolutiva, um experimento independente na evolução dos cérebros grandes e comportamentos complexos” (Godfrey-Smith, 2019, s/p. cap. 1).

O reconhecimento da senciência animal e da dignidade para além do espectro humano parece implicar o enfraquecimento da ideia de que os animais vivem para ser úteis aos humanos.

A ideia de que o ser humano possui posição centralizada diante de todos os animais, plantas e elementos naturais que existem no planeta se traduz no conceito de uma corrente filosófica denominada “antropocentrismo”. Na lição de Laerte Levai:

O antropocentrismo, corrente de pensamento que fez do homem o centro do universo e, consequentemente, gestor e usufrutuário do planeta, perdura há mais de 2.000 anos na cultura ocidental. Seu conceito, que deita raízes na filosofia clássica e no pensamento judaico-cristão, provém do grego (*anthropos*, o homem) e do latim (*centrum*, o centro), estendendo ao ser humano o pretenso direito de explorar a natureza para alcançar os fins que almeja. Tal postura arrogante desencadeou, ao longo da história, a contínua degradação do ambiente e a subjugação dos animais, gerando em tempos contemporâneos aquilo que se pode denominar de crise ambiental (Levai, 2023, s/p. cap.3).

Zambrano (2020, p. 507) explica que no antropocentrismo de Kant “o ser humano é o único ser racional dentro do mundo natural, sujeito e objeto exclusivo da moralidade, o único portador de dignidade e do direito de ter direitos”⁹ (tradução própria).

Veloso diz que:

essa visão perdura até os dias atuais principalmente em matéria legislativa e é questionada por ambientalistas que compreendem que o homem faz parte do meio devendo protegê-lo e preservá-lo não apenas com finalidade e interesse próprios, mas pautado na ideia ecocêntrica. (Veloso, 2020, s/p., cap. 2).

O antropocentrismo tem sido amplamente criticado pela doutrina do direito ecológico, especialmente quanto aos direitos dos animais e da natureza, por considerarem que estes possuem dignidade em si próprios, conforme ensinam Sarlet e Fensterseifer (2025):

O alargamento da concepção kantiana para além do espectro humano conduz, portanto, ao reconhecimento de um fim em si mesmo inerente a outras formas de vida (ou à vida de modo geral, seja humana, seja não humana), atribuindo-lhes um valor próprio e não meramente instrumental, ou seja, uma dignidade que igualmente implica um conjunto de deveres (morais e jurídicos) para o ser humano (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 292).

Comunga-se da ideia de que os animais podem ser sujeitos de direito ou possuírem uma dignidade própria pela qualidade de sentirem ou apenas por existirem e estarem compartilhando o planeta com os humanos, e, por essa razão, urge a reflexão sobre como o direito constitucional trata os direitos dos animais, para que seja possível verificar os direitos dos animais domésticos no contexto da comercialização e se essa atividade é compatível com o direito constitucional brasileiro.

⁹ Texto original: “Para el antropocentrismo kantiano, el humano, único ser racional dentro del mundo natural, es el sujeto y objeto exclusivo de la moralidad, el portador único de dignidad y, por ende, de su traducción jurídica: el derecho a tener derechos” (Zambrano, 2020, p. 507).

3 Dos direitos dos animais sob o enfoque do constitucionalismo ecocêntrico e do direito ecológico

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 225, estabelece ser papel do poder público a proteção da fauna e da flora, vedando as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade (Brasil, 1988).

A previsão constitucional ao contrário do que possa uma leitura rápida concluir, não se limita à função ecológica dos animais e ao direito de eles não serem extintos, mas sim a uma proteção de existirem, dado o valor natural que possuem por si sós:

O pronome indefinido “todos”, inserido pelo legislador constitucional ao se referir à necessidade de se garantir a preservação ambiental àqueles que se encontram no mundo e àqueles que ainda estão por vir, não admite uma interpretação restritiva. Porque a essência desse dispositivo magno enseja uma leitura biocêntrica, bem mais ampla e generosa, capaz de incluir na proteção legal todos os seres vivos. E o sentido do vocábulo é plural, mesmo porque o meio ambiente não se realiza plenamente se for colocado à disposição de uma única espécie. Todos têm direito à vida. Eis aqui uma das expressões máximas do biocentrismo anunciado (Levai, 2023, s/p., cap 3).

Nesse sentido, a ministra Rosa Weber, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE, em uma interpretação biocêntrica do disposto no texto constitucional, esclareceu:

A Constituição, no seu artigo 225, § 1º, VII, acompanha o nível de esclarecimento alcançado pela humanidade no sentido de superação da limitação antropocêntrica que coloca o homem no centro de tudo e todo o resto como instrumento a seu serviço, em prol do reconhecimento de que os animais possuem uma dignidade própria que deve ser respeitada. O bem protegido pelo inciso VII do § 1º do artigo 225 da Constituição, enfatizo, possui matriz biocêntrica, dado que a Constituição confere valor intrínseco às formas de vida não humanas e o modo escolhido pela Carta da República para a preservação da fauna e do bem-estar do animal foi a proibição expressa de conduta cruel, atentatória à integridade dos animais (Brasil, 2015).

A norma constitucional possui “um balizamento ético ecológico ao considerar a existência de outras realidades sensíveis e merecedoras, por isso, de proteção legal” (Levai, 2023, s/p. cap. 2).

Em razão dos danos ambientais causados pela visão da natureza centrada no ser humano e a seu serviço, a melhor doutrina brasileira constitucionalista tem se preocupado em propor um novo paradigma jurídico pautado em uma nova ética ecológica capaz de moldar o comportamento humano para que seja priorizado o respeito à vida humana e não humana, incluídos também os direitos da natureza, que vão além dos direitos dos animais. Nesse sentido:

O Hoje, diante do fortalecimento nos âmbitos teórico, legislativo e jurisprudencial dos “direitos da Natureza” (para além dos direitos dos animais não humanos!), fala-se da ascensão de um novo paradigma jurídico ecocêntrico. Não por outra razão alguns autores têm inclusive criticado a expressão “Direito Ambiental”, sugerindo a sua alteração para Direito Ecológico, nomenclatura que estaria mais de acordo com o atual regime jurídico de proteção ecológica de matriz teórica ecocêntrica. [...]



O “novo” Direito Ambiental (ou Direito Ecológico), dada a natureza multidisciplinar das suas fontes, deve pautar-se por tal realidade planetária, o que, a nosso ver, impõe inclusive a discussão em torno de uma nova fase do seu desenvolvimento à luz do paradigma ecocêntrico emergente, como destacado anteriormente. Igualmente, não há como negar certo “fracasso” do Direito Ambiental clássico, tanto em âmbito internacional quanto doméstico, após aproximadamente cinco décadas de existência e edificado com base em um paradigma predominantemente antropocêntrico, em conter os rumos civilizacionais predatórios na relação com a Natureza (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 8).

Seja pela lógica biocentrista ou ecocentrista, a regra constitucional se mostra como um instrumento de proteção para os animais não humanos, porquanto permite uma interpretação que lhes confira dignidade própria.

Recordando o que foi analisado nos capítulos anteriores, a dignidade dos animais é um princípio constitucional implícito, paralelo ao princípio expresso da dignidade da pessoa humana, ambos integrantes do sistema de princípios que fundamenta a ordem jurídica brasileira (Marotta, 2019, p. 101).

Não por outros motivos, decisões judiciais têm sido reflexo da mudança de paradigma jurídico em relação aos direitos animais em muitos julgados, fazendo uma releitura do direito civil que outrora concebia o animal como objeto.

Nesse sentido, é possível mencionar o caso do Recurso Especial nº 1.713.167 - SP, em que se discutiu a possibilidade de visita a animal de estimação adquirido na constância da união estável. Na decisão, evidencia-se a posição da Corte Superior quanto ao reconhecimento da situação peculiar dos animais no contexto do direito civil:

Inicialmente, deve ser afastada qualquer alegação de que a discussão envolvendo a entidade familiar e o seu animal de estimação é menor, ou se trata de mera futilidade a ocupar o tempo desta Corte. Ao contrário, é cada vez mais recorrente no mundo da pós-modernidade e envolve questão bastante delicada, examinada tanto pelo ângulo da afetividade em relação ao animal, como também pela necessidade de sua preservação como mandamento constitucional (art. 225, § 1, inciso VII – “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”) (Brasil, 2017).

Verifica-se, assim, o reconhecimento pelo judiciário brasileiro, de que os animais de companhia são seres que, nas palavras do Ministro Luís Felipe Salomão, inevitavelmente, possuem natureza especial e, como ser senciente – dotados de sensibilidade, sentindo as mesmas dores e necessidades biopsicológicas dos animais racionais –, também devem ter o seu bem-estar considerado (Brasil, 2017).

Nessa perspectiva, vê-se que o Código Civil não teria acompanhado o *status* conferido pela Constituição Federal aos animais não humanos, com a prerrogativa de serem considerados como também sujeitos do direito ao não sofrimento, do direito à vida, à integridade física e ao bem-estar.

A vedação de práticas de “objetificação” ou “coisificação” (ou seja, tratamento como simples “meio”) não deve, em princípio, ser limitada apenas à vida humana, mas ter o seu raio de incidência ampliado para contemplar também outras formas de vida. Essa

“objetificação” da vida animal (não humana), por exemplo, foi expressamente vedada pelo art. 225, § 1º, VII, da CF/1988, ao assinalar que a norma constitucional como dever do Estado (Sarlet; Fensterseifer, 2025, p. 292).

Sob o ângulo do Direito Ecológico, os animais domésticos não servem mais apenas para companhia e trabalho em favor dos seres humanos, mas são dotados de valor intrínseco¹⁰, de modo que sua exposição em vitrines e a sua reprodução visando exclusivamente ao lucro, sem os cuidados necessários a evitar maus-tratos e a perpetuação de doenças genéticas, parece incompatível com uma vida digna.

Acerca da regulamentação da atividade de criação e venda de animais, discute-se no Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.704-SP, a constitucionalidade da Lei nº 17.972/24, promulgada em 10 de julho de 2024, no Estado de São Paulo, que dispõe sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos. Em sede de liminar, o STF suspendeu os efeitos dos dispositivos que versam sobre a castração compulsória, para assegurar a integridade física desses animais.

Na decisão, o relator, Ministro Flávio Dino, considerou:

Estudos científicos demonstram que a castração precoce e indiscriminada de cães e gatos, sem considerar suas características individuais e o contexto em que inseridos, põe em risco a saúde e a integridade física desses animais, uma vez que aumenta significativamente os riscos de má formação fisiológica e morfológica, além de doenças que prejudicam as presentes e comprometem as futuras gerações dos cães e gatos (Brasil, 2024).

Nota-se, portanto, que embora a questão não tenha uma posição definitiva, a Suprema Corte não adentrou os aspectos econômicos abordados pela autora, no caso, a Associação Brasileira de Produtos para Animais de Estimação, tampouco nos aspectos atinentes à eventual inconstitucionalidade formal relativa à regulação de atividade profissional, preocupou-se apenas em discorrer sobre a dignidade animal e em resguardar a integridade física de animais vindos de criadouros para o comércio, com base em estudo científico.

Dessa forma, não houve discussão sobre a atividade comercial regulamentada pelo legislador paulista, nem juízo moral a respeito da atividade comercial em si, mas apenas aos aspectos que envolvem a castração compulsória apresentada pelo diploma, que possui o intuito de controle populacional e a evitar o favorecimento de criadores clandestinos.

Como se pode notar, o texto constitucional define que os animais possuem o direito de não serem extintos. Ainda que como um princípio implícito, a dignidade animal se mostra como um valor que confronta as situações de maus-tratos e que reclama a atenção do Poder Público.

Sob essa lógica, é possível notar a crescente necessidade de se fomentar a criação de políticas públicas para animais domésticos, especialmente no cenário brasileiro contemporâneo, onde se nota a existência de uma superpopulação de animais domésticos abandonados e a produção e comercialização de animais de raça inseridos em contextos que pode objetificá-los e precarizar sua existência.

10 Dizer que algo possui valor intrínseco é afirmar que tem valor por si mesmo, sem a necessidade de um sujeito avaliador (Marotta, 2019, p. 61)

Nesse contexto, verifica-se a importância da promoção de atividades de educação ambiental, campanhas de conscientização sobre posse responsável e o incentivo à adoção como substituta da aquisição por compra, quando esta for viável, para que seja possível amenizar o problema do abandono e de maus-tratos de animais domésticos.

Por isso, nota-se ser indispensável que os poderes dialoguem sobre a comercialização de animais domésticos, seja para coibir maus-tratos e exploração dos animais comercializados, seja para promover campanhas que visem promover a conscientização sobre o valor intrínseco dos animais e da natureza.

Dessa forma, o Ministério Público, como defensor da ordem jurídica e do interesse público primário, possui papel importante na defesa dos interesses coletivos, que inclui a vida, à saúde, o bem-estar e a integridade física dos animais não humanos, de forma que esses podem ser perseguidos tanto em juízo, quanto em uma atuação resolutiva extrajudicial e em parceria com o Poder Executivo e entidades de proteção animal não governamentais.

Considerações finais

Os animais domésticos convivem com os seres humanos desde a pré-história, mas atualmente estão nos lares sendo parte das famílias ou enfrentando a fome e demais infortúnios da vida sem um lugar para morar e sem quem por eles se responsabilize.

Ao longo do primeiro capítulo, é abordada a domesticação, suas consequências e o contraste entre a venda, a adoção e a posse responsável.

No segundo capítulo, é apresentado o princípio da dignidade dos animais corroborada pelo reconhecimento da comunidade científica sobre a capacidade dos animais de sentirem e pensarem em contraste com o antropocentrismo, que se mostrou uma ideia contraposta ao direito constitucional ecológico contemporâneo.

Por último, os direitos dos animais foram analisados sob a ótica da Constituição Federal de 1988 e do Direito Ecológico, tendo em vista o novo paradigma jurídico ecocêntrico, que significa considerar como dignas todas as formas de vida que coexistem no planeta, não sendo mais o homem o único a ser considerado como sujeito de direitos. Além disso, foram apresentadas algumas jurisprudências em favor do reconhecimento dos direitos animais pelos tribunais superiores.

A comercialização de animais domésticos, apesar de ser prática muito antiga, vem sendo regulamentada no Brasil recentemente, o que importou no ajuizamento da ADI 7.704-SP, em que se questiona lei paulista sobre o assunto. Contudo, a Suprema Corte, até a presente data, não se posicionou de forma definitiva, apesar de sinalizar a preocupação precípua com a defesa da dignidade animal, pautada no pensamento biocentrista e ecocentrista do direito.

Por essa razão, não é possível afirmar que a comercialização de animais domésticos, por si só, constitui violação direta à dignidade animal, isto é, para além do espectro humano. Podem ocorrer situações em que haja animais domésticos que sofram maus-tratos no contexto de comercialização e há sinais de que a procriação de animais para companhia de raças puras

perpetua defeitos genéticos, bem como a venda de animais desprivilégia a adoção, sendo esta última medida para diminuir o índice de animais domésticos nas ruas.

Contudo, a venda de animais vem sendo debatida e regulamentada com intuito de evitar que esses animais comercializados tenham uma vida indigna. Além disso, a reprodução e consequente venda de animais de trabalho merece atenção diferente da empregada aos animais domésticos de companhia, pois possuem características peculiares e podem atender ao interesse público.

A despeito da possível não violação dos direitos animais pela atividade de comércio, é possível verificar que se as pessoas preferirem comprar um animal de raça em *petshops* sem considerar suas reais necessidades e a responsabilidade que estão assumindo ao adquirirem um animal, a população de animais domésticos nas ruas só tenderá a crescer, causando impactos ambientais e fazendo com que esses animais nunca possam experimentar uma vida digna.

Por isso, o Ministério Público e os demais poderes têm a incumbência, pautados no que dispõe a Constituição Federal, em observância ao princípio implícito da dignidade animal, fomentar políticas públicas voltadas a conscientização do ser humano sobre o valor intrínseco de um animal doméstico, que não está ligado a valor econômico que lhes é atribuído, são tão importantes para incentivar a adoção responsável e coibir maus-tratos em todos os contextos, seja para os animais que estão inseridos em um lar ou os animais que estão nos abrigos esperando uma chance.

Referências

BARBOSA, Ingrid de Lima; ROSÁRIO, José Orlando Riberiro. O Superior Tribunal de Justiça e o reconhecimento do instituto da família multiespécie uma análise dos recursos especiais nº 1.115.916 - MG, 1.797.175 - SP e nº 1.713.167 - SP. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Caxias do Sul, v. 12, n. 2, p. 1-20, 2022. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/9358>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BORGES, Gustavo Silveira; LEANDRO, Rafael. Direitos da Natureza no “Novo” Constitucionalismo Latino-American: convergências em direção ao decrescimento. **Revista de Direito Ambiental e Sociedade**. Caxias do Sul, v. 12, n. 1, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8224>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 jun. 2025.

BRASIL. **Pregão Eletrônico Nº 90003/2024 - (Lei Nº 14.133/2021)** Aquisição de 50 (cinquenta) cães de trabalho (faro), macho ou fêmea, com idade entre 10 (dez) e 24 (vinte e quatro) meses. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/rfb/unidades-federativas-uf/rj/srrf07-uasg-170116/2024/pe-90003-2024-srrf07-uasg-170116-aquisicao-de-caes-de-faro/21-edital-completo-para-publicacao.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Adi n. 4.983/CE**. Processo objetivo -Ação direta de inconstitucionalidade – atuação do advogado-geral da união. Consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 do Diploma Maior, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, não lhe cabendo emissão de simples parecer, a ponto de vir a concluir pela pecha de inconstitucionalidade. vaquejada manifestação cultural – animais – crueldade manifesta – preservação da fauna e da flora inconstitucionalidade. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Requerente: Procuradoria-Geral da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 06 out. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur366632/false>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Adi n. 7.704 MC-Ref/SP**. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. lei nº 17.972/2024 do estado de são paulo. atividade econômica de criação de cães e gatos. castração obrigatória e indiscriminada de cães e gatos com até 4 meses. violação ao direito à existência, à dignidade e à saúde dos animais (art. 225, §1º, vii, cf). perigo de extinção das raças. alteração imediata do modo de operação da atividade econômica. impossibilidade. necessidade de regras de transição. princípio da segurança jurídica. cautelar deferida em parte. [...] Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Requerente: Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação. Relator: Ministro Flávio Dino. Julgado em 16 set. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur513898/false>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Resp n. 1.713.167/SP**. Recurso especial. direito civil. dissolução de união estável. animal de estimação. aquisição na constância do relacionamento. intenso afeto dos companheiros pelo animal. direito de visitas. possibilidade, a depender do caso concreto [...]. Recorrente: LMB. Recorrido: VMA. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 19 jun. 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702398049&dt_publicacao=09/10/2018 . Acesso em: 25 jun. 2025.

CERVI, Jacson Roberto; SCHMIDT, João Pedro. O necessário equilíbrio entre Estado-comunidade-mercado para uma política ambiental sustentável e efetiva. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 6, n. 2, p. 1-15, 2016. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4170>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CHELINI, Marie Odile Monier; OTTA, Emma. **Terapia assistida por animais**. Barueri: Manole, 2016. E-book.

COIMBRA, D.; RECH, A. U. A superação do antropocentrismo: uma necessária reconfiguração da interface homem-natureza. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 41, n. 2, p. 14-27, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/42609>. Acesso em: 28 abr. 2025

DIAS, Ricardo Augusto. **Canis lupus familiaris**: uma abordagem evolutiva e veterinária. São Paulo: Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/326> Acesso em: 6 jul. 2025.

GODFRAY-SMITH, Peter. **Outras mentes**: o polvo e a origem da consciência. São Paulo: Todavia, 2019. E-book.

GORDILHO, Heron José de Santana. **Abolicionismo animal**: habeas corpus para grandes primatas. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2017.

GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Tagore Trajano de Almeida Silva; RAVAZZANO, Fernanda. Animais e a hermenêutica constitucional abolicionista. **Revista Acadêmica do programa de pós-graduação da UFPE**, v. 88, n. 2, p. 120-144, dez 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ACADEMICA/article/view/12097/15785>. Acesso em 07 jul. 2025.

ITABORAHY, Paula Peixoto; JESUS, Thiago Allisson Cardoso Os fundamentos da dignidade animal: análise dos julgamentos do STF no contexto da agenda 2030/ONU. **Observatorio de la economía Latinoamericana**, v. 23, n. 4, p. 01-20, 2025. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/9600>. Acesso em: 20 jun. 2025.

LAU, Hugo Didonet. **Domesticação dos animais**: de silvestres a servisais. 2022. E-book.

LEVAI, Laerte Fernando. **Direito dos animais**: o direito deles e o nosso direito sobre eles. Campos do Jordão. Mantiqueira, 2004.

LEVAI, Laerte Fernando. **Direitos dos animais**: a teoria na prática. Curitiba: Appris, 2023. E-book.

MAROTTA, Clarice Gomes. **Princípio da dignidade dos animais**: reconhecimento jurídico e aplicação. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MENEZES FILHO, Arnaldo de Souza. **A construção de políticas públicas de proteção animal no Brasil**: uma análise sobre os direitos dos animais sob o ponto de vista ético, jurídico e social. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/797?mode=full#preview-link0>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MÓL, Samylla. **Nós e os animais**: um convite ao ver. Divinópolis: Gulliver, 2020. E-book.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book.

NUSSBAUM, Martha. **Justiça para os animais**: nossa responsabilidade coletiva. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023. E-book.

REGAN, Tom. **Jaulas vazias**: encarando o desafio dos direitos animais. Porto Alegre: Lugano, 2006.

RONDÔNIA. **Lei nº 6.015, de 25 de abril de 2025**. Dispõe sobre a proteção à saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos no estado de Rondônia e dá outras providências. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/L6015.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.972, de 10 de julho de 2024.** Institui Dispõe sobre a proteção, a saúde e o bem-estar na criação e na comercialização de cães e gatos no Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2024/lei-17972-10.07.2024.html>. Acesso em: 05 abr. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book.

SINGER, Peter. **Ética prática.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

THE CAMBRIDGE DECLARATION ON CONSCIOUSNESS. 2012. **Francis Crick Memorial Conference**, Cambridge, 2012. Disponível em: <https://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf>. Acesso em: 6 jul.2025.

VELOSO, Caroline dos Passos. **A problemática do abandono de animais domésticos: um estudo de caso em Camaçari-BA.** Belo Horizonte: Dialética, 2020. E-book.

ZAMBRANO, Digno Montalván. Antropocentrismo y ecocentrismo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, v. 23, n. 46, p. 505-527, 2021. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/14326/13593>. Acesso em: 28. abr. 2025.



REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 14/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

Invisibilidade das trabalhadoras domésticas nas políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil

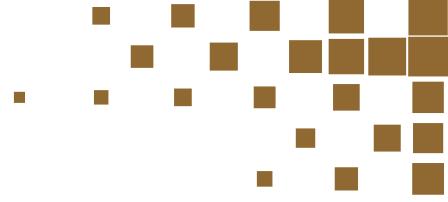
Invisibility of domestic workers in public policies to combat gender-based violence in Brazil

Ana Cláudia Oliveira da Cruz¹

Tâmera Padoin Marques Marin²

¹ Graduada em Direito pela Faculdade Interamericana de Porto Velho – UNIRON. Pós-graduanda em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis pela Escola Superior do MPRO. Atualmente é Assistente Jurídica do Ministério Público de Rondônia. <http://lattes.cnpq.br/4607858989537056>. anac.cruzoliveira@gmail.com.

² Doutora em Direito Constitucional pela PUC/RS (2024). Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR (2018). Especialista em Ciências Criminais pela UNAMA (2007), em Direito Público pela UNIDERP (2010) e em Prevenção e Repressão à Corrupção: aspectos teóricos e práticos pela Universidade Estácio de Sá (2018). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2004). É Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia desde 2007. Professora colaboradora da Faculdade Católica de Rondônia - FCR e da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia - EMPRO. Autora da obra “A Lei Anticorrupção e o acordo de leniência. Uma análise do regime geral para celebração desse instrumento”, publicado pela Editora Fórum. <http://lattes.cnpq.br/2777303777583394>. <https://orcid.org/0009-0004-7234-9735>. 21794@mpro.mp.br.



Resumo

Este artigo analisa o trabalho doméstico no Brasil, caracterizado historicamente pela desvalorização, informalidade e vulnerabilidade, especialmente entre as mulheres negras em situação de desigualdade social. Examina avanços legislativos, como a Emenda Constitucional nº 72/2013 e a Lei Complementar nº 150/2015, destacando a persistente distância entre a formalização de direitos e a efetividade das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero. Busca compreender em que medida as políticas públicas contemplam as especificidades das trabalhadoras domésticas, a partir de uma perspectiva interseccional de gênero, raça e classe. Para isso, adota-se uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, que inclui revisão bibliográfica interdisciplinar e análise documental de dados estatísticos, normativos e institucionais. Os resultados mostram que, apesar da existência de leis de proteção, a persistente falta de conexão entre setores, somada à fiscalização insuficiente no ambiente doméstico e a invisibilidade dessas mulheres nos processos de planejamento e orçamento públicos, compromete a efetividade dessas normas. Além disso, persistem ocorrências de trabalho análogo à escravidão, evidenciando práticas que remetem a um período colonial. Conclui-se que, ao negligenciar a interseccionalidade e a realidade concreta das trabalhadoras domésticas, as políticas públicas brasileiras deixam de garantir proteção integral e efetivo acesso à cidadania a esse grupo historicamente excluído.

Palavras-chave: trabalho doméstico; invisibilidade; políticas públicas; interseccionalidade.

Abstract

This article analyzes domestic work in Brazil, historically characterized by devaluation, informality, and vulnerability, especially among Black women in situations of social inequality. It examines legislative advancements, such as Constitutional Amendment No. 72/2013 and Complementary Law No. 150/2015, highlighting the persistent gap between the formalization of rights and the effectiveness of public policies aimed at combating gender violence. It seeks to understand to what extent public policies address the specificities of domestic workers, from an intersectional perspective of gender, race, and class. To this end, a qualitative, exploratory approach is adopted, which includes an interdisciplinary bibliographic review and documentary analysis of statistical, normative, and institutional data. The results show that despite the existence of protective laws, the persistent lack of connection between sectors, coupled with insufficient oversight in the domestic environment and the invisibility of these women in public planning and budgeting processes, compromises the effectiveness of these norms. Furthermore, occurrences of slave-like labor persist, evidencing practices that harken back to a colonial period. It is concluded that by neglecting intersectionality and the concrete reality of domestic workers, Brazilian public policies fail to guarantee full protection and effective access to citizenship for this historically excluded group.

Keywords: domestic work; invisibility; public policies; intersectionality.

Introdução

O trabalho doméstico³ no Brasil caracteriza-se como atividade fundamental para a sociedade, contudo, apresenta histórico marcado por relações de significativa desigualdade e exploração. Essa ocupação, predominantemente desempenhada por mulheres, reflete as estruturas sociais e econômicas do país, as quais continuam a promover a desvalorização de certos tipos de trabalho e de grupos sociais específicos.

Apesar dos avanços legislativos significativos, como a Emenda Constitucional nº 72/2013 e a Lei Complementar nº 150/2015, que visavam garantir direitos à categoria, parcela considerável das profissionais da área ainda atua na informalidade, evidenciando persistente distância entre a formalização e a efetividade das políticas públicas. A ausência de garantias básicas, como previdência social, férias e jornada de trabalho regulamentada, expõe essas trabalhadoras a uma vulnerabilidade contínua. Em 2022, o trabalho doméstico envolvia 5,8 milhões de pessoas, sendo 92% mulheres e 61,5% mulheres negras, muitas delas com baixa escolaridade e oriundas de contextos de vulnerabilidade social. A informalidade estrutural abre espaço para situações ainda mais graves, incluindo o trabalho análogo à escravidão, com mais de 100 trabalhadoras domésticas resgatadas entre 2017 e 2022 em condições degradantes e de isolamento.

Diante desse cenário, questiona-se: as políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil contemplam de forma efetiva as especificidades e vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas?

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade em aprofundar a análise acerca da efetividade das políticas públicas direcionadas às mulheres em situação de vulnerabilidade, com ênfase naquelas envolvidas no trabalho doméstico. Ao evidenciar a invisibilidade institucional e os mecanismos complexos de opressão que afetam esse grupo, a pesquisa busca contribuir para reflexão crítica e proposicional, visando à promoção da justiça social e ao enfrentamento eficiente da violência de gênero.

Este trabalho tem como objetivo geral analisar em que medida as políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil incluem as trabalhadoras domésticas, considerando os marcadores estruturais de gênero, raça e classe. Para isso, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (a) identificar políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero e verificar se contemplam as especificidades das trabalhadoras domésticas; (b) examinar os impactos da interseccionalidade de gênero, raça e classe na formulação e aplicação dessas políticas; (c) apontar os limites estruturais do sistema jurídico na efetivação de direitos para essas mulheres; e (d) apresentar dados sobre trabalhadoras domésticas em situação extrema, como aquelas resgatadas de condições análogas à escravidão.

A metodologia adotada é de caráter qualitativo e exploratório, baseada em revisão bibliográfica interdisciplinar e análise documental. Serão utilizados dados estatísticos, normati-

³ Empregado doméstico é aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal, sem fins lucrativos, à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de dois dias por semana, conforme dispõe o art. 1º da Lei Complementar nº 150/2015 (Brasil, 2015).

vos e institucionais, além de aportes teóricos de autoras e autores que abordam políticas públicas, desigualdade social, feminismo negro e interseccionalidade.

O artigo está estruturado em quatro seções principais. A primeira apresenta um panorama histórico e jurídico sobre a desvalorização do trabalho doméstico no Brasil. A segunda descreve o perfil socioeconômico das trabalhadoras domésticas, destacando dados estatísticos e obstáculos estruturais ao exercício da cidadania. A terceira examina as formas de violência enfrentadas por essas mulheres e a omissão do Estado diante dessas violações. Por fim, a quarta seção analisa as políticas públicas existentes, seus limites e possibilidades, com destaque para marcos legais, práticas institucionais e perspectivas de transformação social.

1 Raízes históricas e jurídicas da desvalorização do trabalho doméstico

A desvalorização do trabalho doméstico no Brasil está profundamente enraizada na herança escravocrata que moldou tanto a estrutura social quanto o ordenamento jurídico nacional; essa herança se perpetua por meio da manutenção simbólica de estruturas de poder que atravessam os séculos.

Gilberto Freyre (2003), ao analisar as transformações do pós-abolição, já apontava como a lógica latifundiária encontrou caminhos para manter sua influência mesmo após o fim legal da escravidão:

A monocultura latifundiária, mesmo depois de abolida a escravidão, achou jeito de subsistir em alguns pontos do país, ainda mais absorvente e esterilizante do que no antigo regime; e ainda mais feudal nos abusos. Criando um proletariado de condições menos favoráveis de vida do que a massa escrava (Freyre, 2003, p. 51)

A centralidade da mulher negra no serviço doméstico remonta à escravidão, período em que as escravizadas da casa eram destinadas a tarefas que iam desde a limpeza e o preparo de alimentos até o cuidado com os filhos da família senhorial. Estudos sobre o trabalho doméstico feminino e a escravidão contemporânea evidenciam que essa herança consolidou estigmas que ainda hoje recaem sobre mulheres negras pobres, frequentemente vistas como naturalmente vocacionadas para o serviço, a obediência e a subalternidade.

Essa permanência estrutural insere-se em uma lógica de reprodução social racializada e patriarcal, na qual o trabalho doméstico é historicamente desvalorizado justamente por ser exercido por corpos negros e femininos. Ao analisar como os marcos históricos e jurídicos contribuíram para a marginalização e invisibilização das trabalhadoras domésticas — especialmente das mulheres negras —, mesmo diante de reformas legais recentes, percebe-se que “a casa-grande continuou a mandar na senzala”, revelando a reciclagem simbólica e institucional de práticas coloniais sob novas roupagens.

Nesse sentido, a interseccionalidade, conforme propõe Carla Akotirene (2019), é ferramenta teórico-política essencial para compreender como os sistemas de opressão — racismo, sexism e classismo — operam de forma articulada na sociedade brasileira. Trata-se de abor-

dagem que denuncia a colonialidade do poder e revela os múltiplos mecanismos de subalternização que atingem especialmente as mulheres negras, historicamente situadas às margens da cidadania. A autora esclarece:

A interseccionalidade visa dar instrumentalidade teórico-metodológica à inseparabilidade estrutural do racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado — produtores de avenidas identitárias em que mulheres negras são repetidas vezes atingidas pelo cruzamento e sobreposição de gênero, raça e classe, modernos aparatos coloniais (Akotirene, 2019, p. 14)

Incorporar essa perspectiva à análise do trabalho doméstico é indispensável para compreender os obstáculos que limitam o acesso dessas mulheres a direitos fundamentais e à cidadania plena.

Outro mecanismo simbólico de apagamento da condição de trabalhadora das empregadas domésticas é a expressão, amplamente difundida, de que são “quase da família”. Como analisa Manuela Fonseca Dalpoz (2021, p. 10), essa frase, culturalmente enraizada nos lares brasileiros, “camufla uma série de abusos trabalhistas sofridos pelas domésticas nas chamadas casas de família”, contribuindo para a naturalização da desigualdade e da precarização. Essa despolitização das relações laborais esconde hierarquias e reforça o tratamento afetuoso como estratégia de controle e desmobilização.

Ao longo do tempo, a legislação brasileira também colaborou para essa invisibilização. A inserção tardia do trabalho doméstico na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a histórica limitação de direitos básicos refletem uma exclusão jurídica sustentada por marcadores de gênero, raça e classe. Ainda que a Emenda Constitucional nº 72/2013 e a Lei Complementar nº 150/2015 tenham representado avanços no reconhecimento formal da categoria, tais medidas não foram suficientes para romper com a estrutura profunda de desigualdade que sustenta sua marginalização. O legado escravocrata, nesse contexto, resiste — transformado, mas ainda presente nas práticas e discursos jurídicos, políticos e culturais que moldam o cotidiano das trabalhadoras domésticas no Brasil.

1.1 O trabalho doméstico e a permanência do sistema escravocrata

O trabalho doméstico no Brasil, em sua configuração contemporânea, carrega as marcas profundas de um sistema escravocrata que moldou, historicamente, a divisão racial e de gênero do trabalho. A análise de Gilberto Freyre (2003) em *Casa-Grande & Senzala* ilumina essa herança ao destacar a relação de intimidade forçada entre senhores e escravizadas, forjando uma lógica de dependência e subalternidade que persiste sob a figura da empregada “quase da família”.

Pesquisas contemporâneas têm aprofundado o entendimento dessa continuidade histórica, demonstrando como as práticas de exploração persistem no cotidiano de mulheres negras em contextos de vulnerabilidade social. Como destaca Luanna da Silva Figueira (2023), essas desigualdades não são simples resquícios do passado, mas expressões vivas de um sistema que

se atualiza mantendo o trabalho doméstico em condições precarizadas, atravessadas por marcadore de raça, gênero e classe. A autora afirma:

Mesmo havendo uma participação mais expandida da mulher no mercado de trabalho, em maior parte, trata-se de atividades laborais de baixa remuneração, com precárias condições e relações de trabalho, como o emprego doméstico. [...] Reconhecemos a desigualdade que afeta as trabalhadoras domésticas desde o período escravocrata no Brasil, inicialmente, um trabalho servil e, posteriormente, um trabalho de baixa remuneração, e [...] com um alto índice de informalidades e situação análoga à escravidão (Figueira, 2023, p. 363)

Esse cenário é analisado por Raissa Roussenq Alves (2017, p.10), ao afirmar que “mesmo no contexto do trabalho livre, a população negra tende a se inserir de forma marginalizada e precarizada no mercado de trabalho”, sendo comum sua presença em funções precarizadas e com pouca ou nenhuma garantia trabalhista, como ocorre no meio rural e no trabalho doméstico. A autora demonstra como essa inserção desigual reflete a permanência da lógica discriminatória sustentada por mecanismos institucionais de exclusão, apesar do discurso de neutralidade econômica.

Esse quadro fica ainda mais evidente quando se observa a forma como a economia moderna foi construída. Segundo Katrine Marçal (2017), a teoria econômica tradicional se estruturou a partir da figura do “homem racional”, um sujeito autônomo, descolado das necessidades do corpo, das emoções e da interdependência — uma abstração que desconsidera completamente o trabalho de cuidado. Nas palavras da autora:

Alguém tem de ser a emoção, para que ele possa ser a razão. Alguém tem de ser o corpo, para ele não ter de ser. Alguém tem de ser dependente, para que ele possa ser independente. Alguém tem de ser terno, para que ele possa conquistar o mundo. Alguém tem de ser abnegado, para que ele possa ser egoísta. Alguém tem de preparar um bife para que Adam Smith possa dizer que esse trabalho não conta (Marçal, 2017, p. 42)

Ao transferir a responsabilidade pelos cuidados ao âmbito privado e não remunerado, o sistema econômico reforça sua desvalorização simbólica e material. No contexto brasileiro, essa função de suporte invisível recai historicamente sobre mulheres negras, evidenciando a interseção entre racismo estrutural, patriarcado e exploração econômica. Dessa forma, o trabalho doméstico — embora fundamental — permanece à margem das narrativas predominantes de produção e valorização.

1.2 Invisibilidade institucional e o mito da “quase da família”

No contexto de muitos lares brasileiros, as trabalhadoras domésticas frequentemente são referidas como “quase da família”, expressão que, à primeira vista, pode parecer carregada de afeto, mas que, na prática, oculta uma realidade de negação de direitos. Essa retórica afetiva, ao romantizar a subordinação, contribui para a naturalização da desigualdade, desconsiderando o caráter contratual da relação e despolitizando a presença dessas mulheres no mercado de trabalho. Como analisa Marcela Rage Pereira (2023, p. 251), o afeto pode ser apropriado para

“estabelecer (e perpetuar) a exploração de outrem, na medida em que ocasiona o desvirtuamento da relação de trabalho e exploração da mulher”. Em outro trecho, a autora complementa que:

Apesar de soar como relação inclusiva e igualitária, oculta a exclusão e submissão vivida pela trabalhadora. Assume o sentido de fronteira que exclui a trabalhadora do âmbito dos privilégios da família e a situa simbolicamente na posição de servir (Pereira, 2023, p. 250)

Essa barreira simbólica atua diretamente sobre as práticas institucionais, fragilizando a atuação estatal ao sugerir que não há subordinação jurídica, apenas vínculos afetivos. Na prática, isso dificulta a fiscalização, inviabiliza o reconhecimento formal do vínculo empregatício e compromete o acesso das trabalhadoras a direitos previdenciários e trabalhistas básicos, mantendo-as em situação de precarização. Como observa o Manual do Ministério do Trabalho e Emprego (2011), a configuração atual do trabalho em condição análoga à de escravo não requer a presença de violência física direta. A coação moral, a vigilância simbólica e o isolamento social — comuns nos casos de servidão doméstica — são suficientes para caracterizar o cerceamento da liberdade. A noção contemporânea de escravidão está, portanto, vinculada à violação sistemática da dignidade humana, o que torna a negligência institucional frente ao trabalho doméstico ainda mais grave.

1.3 Avanços legais e a lacuna de efetividade

A promulgação da Emenda Constitucional nº 72/2013 (PEC das Domésticas) e da Lei Complementar nº 150/2015 representou um marco histórico no reconhecimento formal da dignidade do trabalho doméstico. No entanto, como será aprofundado na seção 4, a efetividade dessas normas enfrenta desafios estruturais. A persistente informalidade, somada à ausência de fiscalização eficiente e a resistência cultural à formalização evidenciam que os avanços legislativos foram insuficientes para romper com as desigualdades raciais e de gênero que sustentam a precarização dessa atividade.

A Organização Internacional do Trabalho reconhece que o trabalho doméstico é historicamente desvalorizado e que sua informalidade está fortemente associada à divisão sexual e racial do trabalho. Essa percepção é reforçada por Figueira (2023), ao evidenciar que o trabalho doméstico segue sendo uma das ocupações mais precarizadas do país, majoritariamente exercida por mulheres negras. A autora observa que “o trabalho doméstico no Brasil representa um dos legados do período da escravidão e ocupado predominantemente por mulheres negras”, acrescentando ainda que “o trabalho, não raras vezes, representa ferramenta de opressão e desumanização” (Figueira, 2023, p. 350).

A ausência de uma abordagem interseccional nas políticas públicas compromete a efetividade das normas voltadas à proteção das trabalhadoras domésticas, especialmente negras e periféricas. A falta de dados desagregados e de capacitação adequada entre os agentes estatais contribui para a invisibilidade institucional dessa categoria, o que dificulta o desenvolvimento

de políticas públicas assertivas e a efetiva proteção contra a violência de gênero. Como aponta Marina Sampaio, Auditora-Fiscal do Trabalho:

Considerar fatores como raça/cor e gênero na formulação de políticas públicas contribui para a redução de desigualdades sociais, pois torna possível o alcance de categorias que, por muito tempo, foram invisíveis aos olhos do Estado, como a das trabalhadoras domésticas (Sampaio, 2023, p. 23)

A ratificação da Convenção nº 189 da OIT pelo Brasil, por meio do Decreto nº 12.009/2024, impôs compromissos internacionais quanto à promoção do trabalho decente no setor doméstico. Entre eles, destacam-se a garantia de condições dignas, o respeito aos direitos fundamentais no trabalho e a proteção contra abusos e discriminação. No entanto, a implementação dessa agenda ainda encontra barreiras práticas. Como destacam Marina de Araújo Bueno e Rita Magalhães de Oliveira (2023), o ambiente doméstico impõe obstáculos específicos à atuação do Estado:

Além da questão cultural, que representa um imenso obstáculo ao combate do trabalho escravo doméstico e ao resgate das vítimas, existe, também, outra barreira à repressão desse crime. Pelo fato de os serviços serem prestados no interior de residências, a fiscalização é dificultada, motivo pelo qual a descoberta de situações de exploração depende, quase que exclusivamente, da denúncia de vizinhos ou outras pessoas próximas (Bueno; Oliveira, 2023, p. 199)

Sem políticas públicas estruturantes, formação interseccional de agentes fiscalizadores e mecanismos eficazes de acesso à justiça, a eficácia dessas normas tende a permanecer simbólica. O desafio contemporâneo, portanto, é transformar o reconhecimento jurídico formal em efetivação concreta dos direitos das trabalhadoras domésticas, especialmente daquelas que enfrentam, simultaneamente, as opressões de gênero, raça e classe.

A permanência de dispositivos legais e simbólicos que naturalizam essa subalternidade exige análise que vá além da dimensão histórica; é necessário alcançar os sujeitos que vivenciam essas estruturas. A seção seguinte examina o perfil dessas mulheres e as barreiras estruturais que dificultam o pleno exercício de sua cidadania.

2 Perfil das trabalhadoras domésticas e as barreiras à cidadania

A compreensão do perfil das mulheres que realizam o trabalho doméstico no Brasil é essencial para analisar os impactos da exclusão estrutural sobre seus corpos e trajetórias. O conceito de interseccionalidade, forjado no pensamento do feminismo negro, constitui uma lente crítica para revelar como raça, classe e gênero interagem na produção da desigualdade. Esta seção mapeia essas sobreposições, destacando não apenas as vulnerabilidades, mas também os espaços de resistência e agência das trabalhadoras negras.

2.1 A interseccionalidade como ferramenta crítica

A análise interseccional vai além de revelar as estruturas que sustentam a precarização do trabalho doméstico; ela também ajuda a compreender de que forma a manifestação dessas estruturas nas trajetórias de vida, caracterizadas por múltiplas formas de exclusão. Carla Akotirene (2019) reforça essa perspectiva ao afirmar:

[...] a interseccionalidade é, antes de tudo, uma lente analítica sobre a interação estrutural em seus efeitos políticos e legais. A interseccionalidade nos mostra como e quando mulheres negras são discriminadas e estão mais vezes posicionadas em avenidas identitárias, que farão delas vulneráveis à colisão das estruturas e fluxos modernos (Akotirene, 2019, p. 37)

Essa formulação evidencia que o pertencimento simultâneo a categorias de raça, gênero e classe não apenas amplia a exposição à desigualdade, mas também define, de forma estrutural, o lugar que essas mulheres ocupam no mercado de trabalho e na sociedade. No caso do trabalho doméstico, essas “avenidas identitárias” tornam-se campos de vulnerabilidade histórica e institucional.

A obra de Patricia Hill Collins (2019) contribui para a compreensão das estratégias de resistência simbólica adotadas por mulheres negras em contextos de opressão. A autora observa que, diante da desvalorização social, muitas trabalhadoras domésticas desenvolvem sistemas próprios de avaliação ética fundamentados na dignidade pessoal e nos vínculos comunitários, mensurando seu valor “menos pelo sucesso material que pelo ‘tipo de pessoa que ele é’” (Collins, 2019, p. 381). Essa lógica interna de reconhecimento contrasta com os estigmas impostos por estruturas racistas e patriarcais, evidenciando uma forma de agência silenciosa, porém eficaz, na reconstrução subjetiva da autoestima.

2.2 Dados sobre a exclusão racial, social e econômica

O perfil das trabalhadoras domésticas no Brasil revela a persistência de um padrão de exclusão marcado por desigualdades estruturais de gênero, raça e classe. As chamadas TDR — trabalhadoras domésticas remuneradas — são majoritariamente mulheres negras, de baixa renda e com baixa escolaridade. Em 2022, apenas 24,5% dessas profissionais contavam com contrato formal de trabalho, sendo as mulheres negras as mais expostas à informalidade e à ausência de garantias trabalhistas e previdenciárias básicas (Brasil, 2023, p. 12). Segundo o mesmo relatório, apenas 31,5% dessas mulheres estavam cobertas pela seguridade social, em contraste com 41% das trabalhadoras brancas (Brasil, 2023, p. 14).

Esses dados evidenciam que a precarização do trabalho doméstico não é apenas questão econômica ou legal, mas se configura como violação de direitos humanos. Como destaca o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o perfil da categoria revela uma realidade alarmante de exclusão estrutural, marcada por vínculos informais, desproteção previdenciária

e exposição cotidiana a abusos que comprometem sua dignidade e cidadania (Agência, 2024). Ainda que haja reconhecimento jurídico formal, o acesso à cidadania plena continua sistematicamente negado para essa parcela da população.

A negação de direitos, como previdência social, licença-maternidade e estabilidade no emprego, contribui para a manutenção de ciclos de pobreza e marginalização social. A pandemia de COVID-19 intensificou esse panorama ao evidenciar a insuficiência das redes de proteção social e o abandono institucional dessas trabalhadoras em períodos de crise. Ademais, a carência de dados desagregados por raça, gênero e ocupação compromete a precisão do diagnóstico das desigualdades e dificulta a elaboração de políticas públicas eficazes, tema que será abordado na subseção 4.5.

De acordo com a Cartilha Trabalho Escravo Doméstico: Pontos de Atenção para Profissionais do SUAS e do SUS (Brasil, 2022), como herança do regime escravocrata e da divisão sexual do trabalho, mulheres negras e pobres enfrentam maiores barreiras de acesso às políticas públicas e têm reduzidas possibilidades de mobilidade social. Para muitas, o trabalho doméstico constitui o único meio de sobrevivência e socialização. O documento também alerta para a situação de mulheres imigrantes nesse setor, frequentemente submetidas a isolamento social, barreiras linguísticas e ausência de vínculos comunitários — elementos que ampliam a vulnerabilidade a situações de trabalho análogo à escravidão.

Esse panorama exige a construção de políticas públicas específicas, sensíveis às condições concretas de vida dessas mulheres e capazes de reconhecer suas múltiplas vulnerabilidades. Apenas com medidas estruturantes e interseccionais será possível romper com a lógica de exclusão que atravessa historicamente o trabalho doméstico no Brasil.

2.3 A ausência de formação e políticas de inclusão profissional

A precarização do trabalho doméstico no Brasil não decorre apenas da informalidade ou da herança escravocrata, mas também da negligência histórica das políticas públicas em promover qualificação profissional e inclusão socioprodutiva para essa categoria. O perfil socioeconômico das trabalhadoras domésticas revela um quadro marcado por baixa escolaridade, descontinuidade na trajetória educacional e escasso acesso a oportunidades formais de capacitação. Apesar da centralidade dessas mulheres no funcionamento da vida social, seus percursos formativos seguem invisibilizados pelas políticas institucionais.

Segundo relatório da Secretaria Nacional de Cuidados e Família do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (2025), o acesso à formação e à proteção social permanece limitado, agravando a reprodução das desigualdades que afetam essas mulheres:

A insuficiência da oferta pública de serviços de cuidado se soma a outros condicionantes que afetam, em maior medida, as trabalhadoras negras e provenientes de famílias de menor renda, o que contribui para uma reprodução da desigualdade (Brasil, 2025, p. 28)

A ausência de políticas estruturantes de qualificação e de valorização do trabalho doméstico como ocupação legítima contribui para a reprodução de padrões históricos de subalternização. A informalidade e a baixa renda associadas à função são agravadas pela omissão do Estado em oferecer alternativas reais de ascensão profissional e mobilidade social, tratando o trabalho doméstico como destino natural de mulheres negras e pobres. Essa negligência institucional não apenas aprofunda as desigualdades, como também revela formas persistentes de violência simbólica e estrutural, que serão analisadas na próxima seção, à luz da invisibilização dessas trabalhadoras nas políticas públicas.

3 Formas de violência e invisibilização nas políticas públicas

As trabalhadoras domésticas estão expostas a diversas formas de violência — física, psicológica, simbólica e institucional — muitas vezes normalizadas no cotidiano e invisibilizadas pelo Estado. Essa violência se manifesta tanto nas relações interpessoais quanto na estrutura normativa e operacional das políticas públicas. A análise de casos concretos ilustra como essas camadas de opressão se manifestam, destacando exemplos específicos que perpetuam a exclusão

3.1 Casos emblemáticos e a violência institucional

A análise de situações reais evidencia como a violência estrutural, racial e de gênero se manifesta de forma persistente nas relações de trabalho doméstico no Brasil. Os exemplos de mulheres resgatadas em condições análogas à escravidão demonstram a permanência de práticas que remontam ao período colonial, sob novas formas jurídicas e simbólicas.

Casos como os de Madalena Gordiano e Madalena Santiago da Silva, analisados por Leal (2023), evidenciam a reprodução contemporânea da servidão doméstica. Ambas foram submetidas por décadas a jornadas exaustivas, confinamento, ausência de remuneração e privação de liberdade, sob o discurso de serem “parte da família”. Foram impedidas de estudar, privadas do convívio social e exploradas economicamente por famílias de classe média e alta, sem qualquer intervenção estatal ao longo dos anos. Esses episódios revelam como o discurso afetivo atua como dispositivo de invisibilização da exploração, naturalizando a subalternidade de mulheres negras no espaço doméstico.

Outro caso emblemático é o de Miguel Otávio, ocorrido em 2020, durante a pandemia de COVID-19. Filho de Mirtes Renata de Souza, empregada doméstica, Miguel caiu do nono andar de um prédio de luxo em Recife enquanto sua mãe trabalhava e a empregadora negligenciava os cuidados com a criança. Apesar da condenação da ex-patrão, a pena não foi cumprida. Cinco anos depois, Mirtes continua lutando por justiça e denunciando o racismo institucional como causa da impunidade. O caso escancara a seletividade do sistema penal e a desproteção vivida pelas trabalhadoras domésticas e suas famílias (Agência Pública, 2025).

Além desses, novos casos continuam a ser registrados. Em julho de 2024, o Ministério do Trabalho e Emprego resgatou uma mulher de 59 anos em Copacabana (RJ), submetida ao trabalho doméstico sem salário desde os 12 anos, sem direito à educação e vivendo em total isolamento (MTE, 2024). Em junho de 2025, outra mulher foi resgatada em Manaus (AM), após mais de 30 anos de trabalho forçado, sem qualquer registro formal, folgas ou remuneração (MTE, 2025). Tais casos reforçam que, apesar da legislação vigente, o espaço doméstico continua sendo blindado por discursos de intimidade e invisível à fiscalização do Estado.

De acordo com levantamento da Repórter Brasil (2025), mais de 2 mil mulheres foram resgatadas de trabalho escravo no país desde 2003, a maioria delas negras, com baixa escolaridade e em extrema vulnerabilidade social. A concentração desses casos em ambientes urbanos e domésticos evidencia a omissão estrutural do Estado na proteção de trabalhadoras cuja exploração ocorre dentro de lares privados, longe da vigilância institucional.

Essa negligência estatal também se expressa como violência institucional. A ausência de protocolos específicos, a lentidão do sistema judiciário e a insuficiência de formação interseccional entre profissionais das áreas de segurança, saúde e justiça dificultam a responsabilização dos agressores e contribuem para a manutenção da impunidade. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego (2022), muitas denúncias de trabalho escravo doméstico não resultam em responsabilização criminal, especialmente quando os abusos ocorrem dentro do espaço doméstico, ainda socialmente tratado como inviolável.

A ausência de uma abordagem interseccional nas políticas públicas compromete a eficácia das ações governamentais ao negligenciar a forma como sistemas de opressão, tais como racismo, sexism e classismo, interagem para consolidar a exclusão social. Como explica Medeiros (2019, p. 84), a interseccionalidade “direciona a análise para a interseção entre identidades sociais, especialmente de minorias sociais, e sistemas, ou estruturas, de dominação e discriminação”. Sem dados específicos, recortes analíticos sensíveis e estratégias territorializadas, os programas públicos tornam-se genéricos e ineficazes. O resultado é um descompasso entre os compromissos do Estado e as reais condições de vida das trabalhadoras domésticas, refletido inclusive no descumprimento de metas da Agenda 2030, como os ODS 5, 8 e 10.

Esse cenário evidencia que a omissão do Estado não é apenas falha, mas parte de um padrão estrutural de exclusão. A seguir, a análise se volta às políticas públicas estruturantes, seus limites e suas possibilidades no enfrentamento das desigualdades que atingem essas trabalhadoras.

4 Políticas públicas estruturantes: invisibilidade, entraves e possibilidades

Esta seção tem como objetivo analisar a presença — ou a ausência — das trabalhadoras domésticas nas políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil. Parte-se da constatação, amparada por dados e literatura crítica, de que, embora haja avanços legais e institucionais, o recorte interseccional de gênero, raça e classe ainda não é incorporado de forma estruturante nas ações do Estado, o que resulta na persistente lacuna de efetividade das normas



protetivas. Assim, discute-se o marco legal vigente, os obstáculos à sua efetivação, os limites institucionais da resposta estatal e os caminhos possíveis para a construção de políticas públicas mais justas e inclusivas.

4.1 Marcos legais e diretrizes institucionais

A proteção das trabalhadoras domésticas foi formalmente reconhecida por marcos legais importantes, sobretudo a Emenda Constitucional nº 72/2013 (PEC das Domésticas), que estendeu a essas profissionais a maior parte dos direitos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei Complementar nº 150/2015, que regulamentou as condições do contrato de trabalho doméstico. No plano internacional, a ratificação da Convenção 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2018, reforçou o compromisso do Brasil com a promoção do trabalho decente no setor.

No âmbito penal, a reforma do artigo 149 do Código Penal ampliou o conceito de trabalho análogo ao de escravo, incluindo situações de jornada exaustiva, cerceamento de liberdade e condições degradantes — todos elementos presentes em inúmeros casos envolvendo trabalhadoras domésticas, como discutido nas seções anteriores.

Contudo, conforme reconhece o próprio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), “a ausência de articulação interinstitucional e de políticas públicas contínuas inviabiliza a eficácia da estrutura normativa” (MTE, 2022), resultando na não efetivação dos direitos e na manutenção das vulnerabilidades enfrentadas pelas trabalhadoras domésticas. Os avanços legislativos, embora relevantes, não têm se traduzido em mudanças concretas na realidade vivenciada por essas mulheres, especialmente no que se refere ao acesso à justiça, à fiscalização do ambiente doméstico e à garantia efetiva dos direitos reconhecidos em lei.

Além disso, planos nacionais como os de Erradicação do Trabalho Escravo (2008) e de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2018) carecem de estratégias específicas para o setor doméstico. A ausência de recorte interseccional — de gênero, raça e classe — compromete sua efetividade, revelando uma desconexão entre a letra da lei e as políticas públicas necessárias para sua aplicação.

4.2 Interseccionalidade e o papel do estado na superação da invisibilidade

A fragilidade das políticas públicas voltadas às trabalhadoras domésticas é reflexo direto da ausência de uma abordagem interseccional. O modelo dominante ainda adota uma perspectiva neutra e universalista, que ignora os marcadores de raça, classe e gênero, tratando “as mulheres” como grupo homogêneo. Essa simplificação obscurece a realidade das mulheres negras, pobres e periféricas, que ocupam a base da pirâmide social e laboral.



A defesa da incorporação da perspectiva interseccional na análise e na formulação de políticas públicas é parte de um esforço de identificar os múltiplos fatores que aumentam as possibilidades de qualquer política de criar novas ou agravar velhas desigualdades (Medeiros, 2019, p. 84)

Mesmo quando há iniciativas institucionais, como a Cartilha Trabalho Escravo Doméstico: Pontos de Atenção para Profissionais do SUAS e do SUS, elas não se inserem em um plano estruturado e contínuo. O próprio documento reconhece “a invisibilidade das violações de direitos e das situações de trabalho escravo contemporâneo que ocorrem no ambiente doméstico e a vulnerabilidade das trabalhadoras domésticas resgatadas” (Brasil, 2022, p. 5). E complementa ao afirmar que esse perfil de vulnerabilidade:

Reflete desigualdades estruturais da sociedade brasileira com raízes em processos históricos e culturais associados ao regime de produção escravagista, bem como à divisão sexual do trabalho e à localização do país na divisão internacional do trabalho (Brasil, 2022, p. 11)

Esse cenário reforça os limites da ação estatal diante da informalidade persistente, da fragilidade das redes de proteção e da falta de fiscalização adequada. Diante disso, o protagonismo da sociedade civil, em especial de organizações como a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad), tem sido fundamental para denunciar violações, articular políticas e promover a valorização da categoria. Como afirma Djamila Ribeiro (2017, p. 90), “Quando uma mulher se empodera, tem condições de empoderar outras”. A construção de políticas públicas verdadeiramente inclusivas depende do reconhecimento dessas vozes, historicamente silenciadas, como agentes centrais no processo democrático.

4.4 Orçamento público e prioridades políticas

Outro aspecto central para a efetividade das políticas públicas é sua inserção nos instrumentos de planejamento e orçamento. A baixa execução orçamentária das ações voltadas à igualdade de gênero e raça revela a falta de prioridade institucional e contribui para a manutenção da desigualdade estrutural.

A ausência de um planejamento fiscal que reconheça as especificidades interseccionais desse grupo reflete o descompasso entre a retórica de proteção social e a realidade da destinação de recursos. A transversalidade de gênero e raça raramente orienta a construção de peças orçamentárias — como o Plano Plurianual (PPA) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) —, comprometendo a continuidade de ações estruturantes.

Uma proposta legislativa relevante nesse contexto é o Projeto de Lei nº 5760/2023 (em tramitação), que dispõe sobre a concessão automática do Benefício de Prestação Continuada (BPC) às mulheres resgatadas de condições análogas à escravidão. A justificativa do texto reconhece que muitas dessas vítimas acabam retornando ao ciclo de exploração por ausência de renda e suporte institucional. A medida busca corrigir a lacuna entre o resgate formal e a autonomia real, propondo um amparo assistencial que perdure até o acesso à aposentadoria.

Trata-se de resposta com forte potencial de impacto social, especialmente em relação às vítimas do trabalho escravo doméstico.

No entanto, a proposta ainda carece de dispositivos que articulem a concessão do benefício com políticas públicas de reinserção educacional, acompanhamento psicossocial e qualificação profissional. Isso reforça a importância de uma abordagem orçamentária integrada, com previsão de recursos contínuos e metas mensuráveis. Como propõem estudiosos do orçamento público sob perspectiva de gênero, trata-se de questão de justiça fiscal e reparação histórica frente a séculos de exploração e exclusão.

4.5 Monitoramento, produção de dados e avaliação de impacto

A ausência de dados desagregados por raça, gênero e ocupação é um dos principais entraves para a construção de políticas públicas eficazes. Essa lacuna impede diagnósticos precisos, compromete o monitoramento de violações e invisibiliza a realidade das trabalhadoras domésticas, dificultando sua priorização política.

Instituições como IBGE, IPEA, Dieese e o próprio MTE devem ser fortalecidas para produzir e cruzar informações sobre trabalho doméstico, violência de gênero e violações de direitos humanos. É fundamental também que o sistema de justiça — especialmente Ministério Público do Trabalho e Defensorias Públicas — incorpore esses dados em suas estratégias de atuação.

A criação de indicadores específicos de monitoramento — como o número de fiscalizações em residências, os registros de denúncias e os acordos com reparação integral — pode transformar a gestão pública, orientando-a para resultados concretos e mensuráveis. No entanto, enquanto a produção de dados permanecer fragmentada e desarticulada, a realidade das trabalhadoras domésticas seguirá invisibilizada.

Dessa forma, enfrentar o apagamento estatístico implica, necessariamente, enfrentar também os apagamentos histórico, social e político que incidem sobre essa categoria. Considerando o que foi discutido ao longo deste trabalho, impõe-se a necessidade de políticas públicas que transcendam o reconhecimento normativo e passem a incorporar, de forma efetiva, a experiência concreta dessas mulheres nas prioridades do Estado.

Considerações finais

O presente artigo demonstrou que a desvalorização do trabalho doméstico no Brasil possui raízes históricas profundamente vinculadas ao período escravocrata, com reflexos que persistem na estrutura social e jurídica atual. Ainda que avanços normativos tenham reconhecido formalmente os direitos das trabalhadoras domésticas, permanece distância significativa entre a legislação e sua aplicação concreta, em grande parte devido à sua invisibilidade nas políticas públicas e à negligência da abordagem interseccional. A herança da escravidão se manifesta de modo simbólico e material nas práticas cotidianas, perpetuando estigmas e desigualdades que marginalizam especialmente mulheres negras em situação de vulnerabilidade.

Na análise do perfil socioeconômico das trabalhadoras domésticas, observou-se a predominância de mulheres negras, de baixa escolaridade e renda, expostas à informalidade, à insegurança previdenciária e à exclusão institucional. A ausência de políticas de qualificação e inclusão profissional contribui para a naturalização da precarização. A interseccionalidade se revelou essencial para compreender como os marcadores de raça, gênero e classe se articulam para manter essa população em posições subalternizadas, comprometendo o acesso a direitos fundamentais e à cidadania plena.

Foram identificadas múltiplas formas de violência — física, psicológica, simbólica e institucional — às quais essas trabalhadoras estão submetidas. A análise de casos emblemáticos evidenciou a permanência de práticas de exploração e servidão no ambiente doméstico, muitas vezes invisibilizadas sob o discurso da afetividade. A negligência estatal e a ausência de respostas intersetoriais contribuem para a reprodução da impunidade e da exclusão social, revelando a omissão institucional como uma das formas mais contundentes de violência, e consolidando a invisibilidade que compromete o pleno acesso à cidadania e a garantia de seus direitos.

No exame das políticas públicas, verificou-se que, embora existam dispositivos legais e normativos relevantes, eles não são acompanhados por práticas efetivas de fiscalização, orçamento adequado, produção de dados qualificados ou abordagem interseccional contínua. A falta de articulação entre as ações estatais e as especificidades vivenciadas pelas trabalhadoras domésticas evidencia a fragilidade do compromisso institucional com a transformação da realidade dessa categoria.

Dessa forma, a análise permitiu responder ao problema de pesquisa ao demonstrar que as políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil não contemplam, de forma efetiva, as especificidades e vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas. A ausência de perspectiva interseccional impede que essas políticas atendam às múltiplas camadas de opressão que atingem esse grupo. Assim, conforme os dados apresentados, verifica-se que a omissão do Estado na proteção integral dessas mulheres representa um entrave à concretização dos direitos humanos e à efetividade da justiça social.

A pesquisa identificou que o fortalecimento das políticas públicas voltadas às trabalhadoras domésticas exige a integração de ações que envolvam educação, assistência social, fiscalização trabalhista e justiça, com foco na superação das desigualdades estruturais. Recomenda-se a implementação de protocolos intersetoriais de identificação e atendimento de vítimas, a destinação orçamentária específica para ações de enfrentamento à violência no setor doméstico, o aprimoramento da produção e uso de dados desagregados por raça, gênero e ocupação, bem como a capacitação de agentes públicos sob enfoque interseccional. Ademais, é fundamental reconhecer as trabalhadoras domésticas como agentes centrais no processo democrático, garantindo sua participação na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas que lhes dizem respeito.

Referências

AGÊNCIA GOV. Trabalhadoras domésticas: categoria vulnerável a violações de direitos humanos. 27 abr. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/perfil-de-trabalhadoras-domesticas-expoe-vulnerabilidade-social-da-categoria-a-violacoes-de-direitos-humanos>. Acesso em: 10 abr. 2025.

AGÊNCIA PÚBLICA. Cinco anos depois da morte de Miguel, mãe ainda luta por justiça. 31 maio 2025. Disponível em: <https://apublica.org/2025/05/cinco-anos-depois-da-morte-de-miguel-mae-ainda-luta-por-justica/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 10, n. 2, p. 375–407, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i2.6800>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6800>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Nota Informativa nº 2/2023**: Trabalhadoras domésticas e políticas de cuidado. Brasília: MDS/SNCF, 2023. Disponível em: <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/11/GT-Mulheres-Nota-4-Trabalho-Domestico-Afipea.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Resgates em ações de fiscalização do MTE escancaram trabalho escravo doméstico no país. 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Maio/resgates-em-acoes-de-fiscalizacao-do-mte-escancaram-trabalho-escravo-domestico-no-pais-1>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo**. Brasília: MTE, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/manual_de_combate_ao_trabalho_em_condicoes_analogas_de_escravo.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Força-tarefa resgata mais uma vítima de trabalho doméstico análogo à escravidão em Manaus (AM). 12 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/junho/forca-tarefa-resgata-mais-uma-vitima-de-trabalho-domestico-analogo-a-escravidao-em-manaus-am>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. MTE resgata trabalhadora doméstica de 59 anos em condição análoga à escravidão no Rio de Janeiro. 5 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Julho/mte-resgata-trabalhadora-domestica-de-59-anos-em-condicao-analogica-a-escravidao-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Perfil de trabalhadoras domésticas expõe vulnerabilidade social da categoria a violações de direitos humanos. 27 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/perfil-de-trabalhadoras-domesticas-expoe-vulnerabilidade-social-da-categoria-a-violacoes-de-direitos-humanos>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CHAI, Cássius Guimarães; MORAES, Vitor Hugo Souza; SOUSA, Karine Sandes de; RAMOS, Fernanda Franklin da Costa. Interseccionalidades da escravidão contemporânea da mulher negra à luz do pensamento decolonial: trabalho, determinantes e desigualdades sociais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, e2022-0068, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120220068>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/FTPK478KQW89kQw5FRHVvgD/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2025.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro**: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. São Paulo: Boitempo, 2019.

COSTA, Andressa Soares. **Trabalho doméstico feminino e escravidão contemporânea: superação ou problemática persistente?** 2021. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/28851>. Acesso em: 9 jun. 2025.

DALPOZ, Manuela Fonseca. “Ela é da família”: como a herança cultural escravocrata coloca em risco a saúde das trabalhadoras domésticas durante a pandemia da COVID-19. **Revista Palavra Seca**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 9–33, set./dez. 2021. Disponível em: <https://palavraseca.direito.ufmg.br/index.php/palavraseca/article/view/57/22>. Acesso em: 10 jun. 2025.

FIGUEIRA, Luanna da Silva. Trabalho doméstico e interseccionalidade de raça e gênero: continuidade das desigualdades no Brasil. In: ANABUKI, Luísa Nunes de Castro; CARDOSO, Lys Sobral (orgs.). **Escravidão na interseccionalidade de gênero e raça: um enfrentamento necessário**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2023. p. 345–365. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/escravidao-na-interseccionalidade-de-genero-e-raca-digital-final-1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48. ed. rev. São Paulo: Global, 2003. (Introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil; 1).

GONÇALVES, Isabel. Mulheres negras e o trabalho doméstico no Brasil: entre a resistência e a invisibilidade. **História Revista**, v. 29, n. 2, p. 1–22, 2024. Disponível em: <https://seer.unirio.br/hr/article/view/12818>. Acesso em: 7 jul. 2025.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos. In: ROMEU, Rômulo; BATISTA, Felipe (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2019. p. 75–91. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap2.pdf. Acesso em: 1 jul. 2025.

MOURA, Karine. Mais de 2 mil mulheres foram resgatadas de trabalho escravo desde 2003. **Repórter Brasil**, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2025/03/mais-de-2-mil-mulheres-resgatadas-trabalho-escravo-desde-2003/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

PEREIRA, Marcela Rage. A invisibilidade do trabalho escravo doméstico no Brasil: reflexões sobre o papel do afeto. In: ANABUKI, Luísa Nunes de Castro; CARDOSO, Lys Sobral (orgs.). **Escravidão na interseccionalidade de gênero e raça**: um enfrentamento necessário. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2023. p. 229–243. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/escravidao-na-interseccionalidade-de-genero-e-raca-digital-final-1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

RIBEIRO, Djamila. **Quem tem medo do feminismo negro?**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ROUSSENQ ALVES, Raíssa. **Entre o silêncio e a negação**: uma análise da CPI do trabalho escravo sob a ótica do trabalho “livre” da população negra. 2017. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.26512/2017.06.D.24473>. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/24473>. Acesso em: 01 jul. 2025.

TERRA, Isabela de Bittencourt. **“Economia invisível”**: o apagamento econômico do trabalho doméstico. 2021. 32 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/29321>. Acesso em: 9 jun. 2025.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 14/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

Da garantia ao direito à moradia: da atuação do Ministério Público do Estado de Rondônia na implementação efetiva do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no Município de Porto Velho-RO

Guaranteeing the right to housing: The role of the Public Prosecutor's Office of the State of Rondônia in effectively implementing the Minha Casa Minha Vida (My House, My Life) Program (PMCMV) in the municipality of Porto Velho, Rondônia

Francisco Enzo Rodrigues de Souza¹

Alba da Silva Lima²

¹ Acadêmico da Pós-graduação. E-mail: enzor7698@gmail.com. Artigo apresentado à Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia como requisito para obtenção do Título de Pós-graduação em Políticas Públicas e Tutelas dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público.

² Mestre em Administração Pública- IDP (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-2022). Graduada em Filosofia e Direito pela Universidade Católica de Brasília (2010, 2004-respectivamente). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília-UCB. Exerceu o magistério na Secretaria de Educação do Distrito Federal (1998-2009). Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia -MPRO (2009). <http://lattes.cnpq.br/3402419306885887>. <https://orcid.org/0000-0003-3967-4849>. 21813@mpro.mp.br.

Resumo

O direito à moradia é um direito humano fundamental reconhecido internacionalmente e no Brasil pela Constituição Federal. Engloba não apenas o acesso a um abrigo físico, mas também a garantia de condições dignas de moradia, incluindo segurança na posse, infraestrutura básica, serviços públicos essenciais e adequação cultural. Para atingir tais fins, no decorrer da história nacional, diversos programas dentro da política habitacional foram implementados, entre eles o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Concretizado ainda em 2009, o PMCMV hoje enfrenta grande obstáculo: equacionar o exercício do direito à moradia tanto para aqueles que de fato preenchem os requisitos quanto aqueles que, mesmo não tendo, apropriaram-se de boa-fé das unidades imobiliárias pertencentes ao programa. Assim, o presente artigo busca analisar como o Ministério Público Brasileiro, com recorte ao do Estado de Rondônia, na qualidade de mediador entre sociedade e gestor, pode vir a fomentar ações governamentais que garantam que essa equação seja justa e legal. O método utilizado no estudo será o qualitativo, que objetiva, a partir desses elementos, buscar meios de dirimir a problemática vivenciada nesses residenciais, com vistas a fomentar a qualidade de vida das famílias que necessitam de um lar para morar.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida; Política Habitacional; Direito à moradia

Abstract

The right to housing is a fundamental human right recognized internationally and in Brazil by the Federal Constitution. It encompasses not only access to physical shelter, but also the guarantee of decent housing conditions, including security of tenure, basic infrastructure, essential public services and cultural adaptation. To achieve these goals, throughout the country's history, several programs within the housing policy have been implemented, among them the Minha Casa Minha Vida Program - PMCMV. Implemented in 2009, the PMCMV currently faces a major obstacle: equating the exercise of the right to housing for both those who in fact meet the requirements and those who, even though they do not, appropriated the real estate units belonging to the program in good faith. Thus, this article seeks to analyze how the Brazilian Public Prosecutor's Office, with a focus on the State of Rondônia, as a mediator between society and administrator, can promote government actions that ensure that this equation is fair and legal. The method used in the study will be qualitative, which aims, based on these elements, to find ways to resolve the problems experienced.

Keywords: My Home my Life Program; housing policy; right to housing.

Introdução

O direito à moradia está consagrado como preceito fundamental no art. 6º da Constituição Federal brasileira de 1988, razão pela qual, tem sua efetivação obrigatória no Estado Brasileiro; em todas as suas esferas político-administrativas.

No âmbito federal, o citado direito é tutelado através da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – revogada pela Lei atual nº 14.620, de 13 de julho de 2023, instituidora do denominado Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

O PMCMV tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias de baixa renda residentes em áreas urbanas e rurais, visando assim, tanto à redução das desigualdades

dades sociais e regionais no País, quanto à ampliação da oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população vulnerável (Ministério das Cidades, 2023).

Ao cidadão interessado em ser contemplado por esse programa, exige-se o cumprimento dos requisitos estipulados em lei.

Todavia, não raramente, mesmo com o preenchimento dos requisitos legais, vê-se que entraves de diversas ordens têm impossibilitado esse cidadão, frisamos, qualificado, a efetivamente, ocupar o imóvel.

Dentre esses entraves, destacamos a ocupação fática da unidade mobiliária por pessoa diversa da que ali deveria estar, seja pela invasão, pela locação ilegal ou até mesmo abandono do imóvel pelo legítimo proprietário.

É a partir deste cenário que esse estudo busca analisar como a atuação do Ministério Público, com destaque para o Estado de Rondônia, pode equacionar o exercício do direito dessas famílias legalmente reconhecidas como titulares dos imóveis, em face daquelas que, mesmo não legalmente reconhecidas como proprietárias, residem nos imóveis vinculados ao PMCMV e não possuem outra localidade para fixar residência.

Nesse contexto, apresenta-se como problema de pesquisa: como o Ministério Público do Estado de Rondônia, na qualidade de mediador entre sociedade e gestor, pode vir a fomentar ações governamentais que assegurem o acesso às unidades habitacionais de moradia popular para as famílias em situação de vulnerabilidade social que não se enquadram no PMCMV, porém estão residindo nesses imóveis de forma irregular ante o não preenchimento dos requisitos legais do programa?

Busca-se analisar o direito à moradia previsto constitucionalmente em face de legislações federais e demais normativos no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV; a atuação do Ministério Público em contraste à atuação de outros entes públicos no âmbito das moradias populares dentro do Estado de Rondônia e a implementação do PMCMV no município de Porto Velho-RO, assim como suas consequências.

Especificamente, objetiva-se identificar soluções decorrente do déficit habitacional ocasionado em virtude de eventual retirada do morador irregular do imóvel vinculado ao PMCMV, bem como avaliar a necessidade de criação de programas de concessão de subsídio para as famílias retiradas dos imóveis do PMCMV, embasado na legislação vigente e com recursos orçamentários.

Para tanto, o estudo será direcionado por pesquisa preponderantemente qualitativa e dividido em três capítulos.

No primeiro, será abordada a evolução institucional da política habitacional no Brasil. Em seguida, no Estado de Rondônia com destaque ao PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida, e por fim, a atuação do Ministério Público com destaque para o Ministério Público do Estado de Rondônia na fomentação e implementação de ações extrajudiciais para cessar ou minimizar o déficit habitacional ocasionado em virtude de eventual retirada do morador irregular do imóvel vinculado ao PMCMV.

Ao fim, busca-se avaliar a implementação das políticas públicas de cunho habitacional dentro da cidade de Porto Velho-RO e o seu impacto no meio social, identificando possíveis melhorias para as futuras contratações vinculadas ao PMCMV.

1 A evolução da política pública habitacional nacional: do período colonial à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV

No período colonial e pós-colonial brasileiro, a questão da moradia era tratada de forma localizada, com ações pontuais do governo para fornecer lotes e construir casas populares, sem uma política habitacional estruturada, o que, aliás, pode ser visualmente observado quando recordamos o fato de que a população liberta da escravidão não recebeu suporte do Estado para inserção social, tampouco habitacional (Melo; Souza, 2020).

Durante a ditadura militar brasileira, o cenário não sofreu alterações significativas. Isso porque o modelo de gestão autoritária gerou a desorganização da economia que, aliada ao desequilíbrio fiscal, inflação alta e desemprego (Barrucho, Luis, 2024), fez eclodir o número de famílias em estado de vulnerabilidade, inclusive habitacional.

Tentado reverter esse caos, em 1964, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Habitacional – BNH.

A instituição tinha como propósito realizar, preponderantemente, o financiamento imobiliário, visando à promoção e incentivo à construção de unidades habitacionais em todo o território federal brasileiro, especialmente destinado às famílias de baixa renda (Brasil, 1964).

Para tanto, seguiu-se a sua instituição a criação do Sistema Financeiro de Habitação – SNH e a permissão da utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, como garantidor do financiamento de unidades habitacionais.

Contudo, apesar do impacto inicialmente positivo gerado pelo BNH, sua atuação foi anonimizada por escândalos de corrupção entre as empresas administradoras, sendo então extinto através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986 (Brasil, 1986), estando, no cenário atual, administrado pela Caixa Econômica Federal – CEF.

Desde então, várias foram as tentativas de diferentes gestões brasileiras em ampliar o acesso a moradia, ora com a introdução do sistema de correção monetária nos financiamentos habitacionais (Valladares, 1983, p.39 [...]), ora com criação de companhias de habitação a níveis estaduais e municipais (Valladares, 1983).

Em mais uma tentativa, já em 2009, sob a gestão de Presidente Lula, emerge dentro da política pública nacional de habitação o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

Concretizado através da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, o programa tem por intuito atender famílias que não possuem moradia própria e nem perfil econômico que possibilite a aquisição a curto prazo, razão pela qual, dentre seus elementos, vislumbrou-se a concessão de linhas de atendimento de créditos especiais (Amore, 2015).

A partir de então, tendo como parâmetros os fixados pelas normativas mencionadas, o candidato a beneficiário deveria possuir renda não superior a 1 (um) salário-mínimo, não ter imóvel em seu nome ou financiamento habitacional ativo e residir no local de interesse do imóvel por período determinado, consoante disposições impostas através da Lei 11.907/09.

Entretanto, após a transição de Governo presidencialista, no ano de 2021 o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi redefinido, integrando no cenário nacional o Programa Casa Verde e Amarela, instituído através da Lei 14.118 de 12 de janeiro de 2021, tendo como novidade legislativa o aumento das faixas do programa e a maior disponibilização de limite do valor do imóvel, porém, por interferências de diversas ordens o programa, ainda em 2023 fora foi revogado, e reacendido o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, agora por intermédio da Lei 14.620, de 13 de julho de 2023.

De acordo com o disposto na Lei 14.620/23, caberá à União, através do Ministério das Cidades, gerir os fundos, dotações orçamentárias, operações de créditos de iniciativa da União, contrapartidas financeiras, dotações públicas ou privadas, doação ou alienação gratuita ou onerosa de imóveis da União destinados à melhoria habitacional no território federal.

Ao município, compete a construção de equipamentos públicos em torno do empreendimento, nos termos descritos no projeto de construção do empreendimento, tais como creches, escolas, Unidades Básicas de Saúde – UBS ou qualquer outra obrigação assumida entre os entes.

Repisa-se que através do PMCMV desde a sua criação, no de 2009 até o ano de 2024, foram entregues mais de 8,4 (oito vírgula quatro) milhões de unidades habitacionais em todo o território brasileiro (Ministério das Cidades, 2025).

Vê-se assim, que de fato o programa imprimiu avanços em relação ao déficit habitacional no Brasil. Por outro lado, não há como afastar também os entraves que enfrenta, dentre eles, a ocupação dos imóveis por famílias diversas das contempladas, inclusive no Estado de Rondônia.

2 Do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no Estado de Rondônia

A estruturação legal do PMCMV prevê obrigações a todos os entes da federação.

Dessa forma, cabe ao Estado a responsabilidade pelo processo de acompanhamento das obras, seleção e hierarquização da demanda habitacional para os empreendimentos e a execução de projetos sociais para as famílias residentes.

Percebe-se assim, que o Estado atua como garantidor de direitos sociais, assegurando a sustentabilidade e a continuidade do programa, desenvolvendo ações de caráter periódico como por exemplo, levantamentos socioeconômicos, pesquisas de satisfação e avaliação social.

No que concerne aos municípios, compete prestar apoio ao Governo, assegurando que as residências possuam infraestrutura básica, serviços públicos essenciais e adequação cultural.

Neste cenário, conclui-se que ao Estado de Rondônia é imposto o gerenciamento administrativo e financeiro do programa. E ao Município de Porto Velho a infraestrutura (escolas,

praças, postos de saúde etc.) direcionada preponderantemente às unidades familiares contempladas pelo programa.

De acordo com o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS, elaborado pelo Governo do Estado de Rondônia, o déficit habitacional urbano somado à habitação precária é o componente predominante em metade das regiões administrativas e o ônus excessivo com o aluguel é o segundo componente mais relevante (FESP, 2024, p.39).

Assim, conforme estudo levantado no PEHIS, estima-se que até o ano de 2040, o déficit habitacional dos domicílios urbanos em Rondônia alcance a marca de 105.182 (cento e cinco mil, cento e oitenta e dois), com o cenário pessimista estimado em 185.963 (cento e oitenta e cinco mil, novecentos e sessenta e três) domicílios.

O município de Porto Velho/RO possui 5 (cinco) empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV: Residencial Orgulho do Madeira, construído na modalidade verticalizada, atendendo 4.000 (quatro mil) famílias; Morar Melhor Porto Velho, abrangendo 2.541 (dois mil, quinhentos e quarenta e um) apartamentos; Cristal da Calama I e II, com o quantitativo de 2.941 (duas mil novecentos e quarenta e um); Porto Bello I, com 272 (duzentos e setenta e dois) unidades habitacionais e, por último, o residencial Porto Madero II, o qual está em fase final das obras, conforme disposto no Decreto nº 26.429, de 17 de setembro de 2017 e Decreto nº 28.137, de 17 de maio de 2023 (Secretaria de Estado da Mulher, da família, da assistência e do Desenvolvimento Social, 2025)

Uma leitura inicial destes dados poderia até revelar que o cenário da política habitacional rondoniense caminha a uma amenização e até solução nos próximos anos.

Todavia, tem sido verificado, no Estado de Rondônia, com destaque para o Município de Rondônia uma grande lacuna entre o objetivo social idealizado para o PMCMV e realidade social.

Isso porque, apesar dos dados acima mencionados, é fato que se tem um número considerável de imóveis do programa que estão sendo ocupados por famílias diversas das que foram contempladas, incluindo famílias imigrantes, e que ali estão, também na busca de exercer seu direito consagrado de moradia.

Dessa forma, é forçoso mencionar a necessidade de atuação mais concisa do Estado, levando em consideração a obrigação assumida através do termo de cooperação e parceria firmado com a União acerca das políticas habitacionais e neste contexto, a interlocução entre os entes federados com a intermediação do Ministério Público torna-se elemento decisivo, posto que a mera retirada destas famílias não só não fortalecerá a política habitacional como tem reais possibilidades de agravar os índices de vulnerabilidade.

2.1 Do direito adquirido em face da necessidade do mínimo existencial e a reserva do possível

Nos termos da Lei 14.620/23, o PMCMV será financeiramente estruturado por meio dos valores disponibilizados pelo Ministério das Cidades – MCID.

Posto isso, a Portaria nº 163, de 6 de maio de 2016, institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional – SNCH e aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

Dessa forma, é através do SNCH que o ente público fará a consolidação dos cadastros de demandas locais, o processo de seleção e sorteio dos candidatos a beneficiários e o registro dos beneficiados.

Findadas as análises feitas pelo Ente Financeiro responsável pelo empreendimento habitacional e tendo o beneficiário assinado o contrato de financiamento do imóvel de habitação de interesse popular, passa-se a produzir efeitos jurídicos na seara social, de modo que seu direito à moradia previsto constitucionalmente foi efetivado, juntamente com os serviços previstos na legislação, como a execução do Projeto de Trabalho Social – PTS e a Gestão Condominial e Patrimonial.

Muito embora os procedimentos adotados pelos órgãos públicos municipais, estaduais e federais sejam amparados pela legislação, a problemática principal quanto à efetivação dos efeitos materiais sobre a caracterização da moradia necessita da manifestação temporal do beneficiário sorteado para aquela unidade.

Esse é um dos fatores determinantes para que pessoas não vinculadas ao SNCH venham, de forma irregular, residir no imóvel designado para o respectivo contemplado.

Nesse contexto, conforme dados extraídos da Secretaria da Mulher, da Família, do Estado e da Assistência Social – SEAS, cerca de 20% dos beneficiários cadastrados nas APFs dos empreendimentos da Cidade de Porto Velho/RO não conseguiram concluir efetivamente o direito de se mudar para o novo imóvel, em virtude do esbulho possessório praticado por terceiros.

Cumpre salientar que o esbulho possessório ocorre quando a posse ou um bem é retirado do possuidor contra a sua vontade.

No caso em apreço, tem-se a efetivação do instituto quando o terceiro invade o imóvel de maneira indevida, restringindo o direito do beneficiário contemplado na unidade.

Acerca do direito adquirido, a doutrina conceitua como princípio jurídico que protege certas situações jurídicas individuais já consolidadas ao longo do tempo, impedindo que novas leis ou mudanças legislativas possam retroagir para prejudicar direitos que já foram incorporados ao patrimônio jurídico de uma pessoa. Esse conceito é fundamental no direito constitucional e no direito civil, servindo como garantia da segurança jurídica e previsibilidade das relações jurídicas (Spinola, 2017, p. 101).

Noutro giro, é dever do Estado garantir o acesso mínimo para os cidadãos acerca da previsão constitucional dos direitos sociais, como o caso da moradia.

Para Barcellos, a ideia de mínimo existencial está essencialmente ligada à noção de dignidade da pessoa humana e ao seu aspecto sociocultural, na medida em que este exige o desenvolvimento de direitos sociais, econômicos e culturais para a plena realização da pessoa (Spinola, 2017, p.117).

Nestas perspectivas, verifica-se que terceiros estranhos ao PMCMV que ingressaram de forma irregular no imóvel, nos termos da lei teriam que, uma vez acionados, retirar-se de imediato da unidade.

Entretanto, como assegurar a essa família um local para legalmente exercer seu direito não fora contemplado pelo PMCMV?

Atualmente, o normativo federal da política de habitação não prevê regras ou procedimentos que possibilitem ao terceiro não vinculado ao SNCH ser o real proprietário do imóvel quando este estiver no desvio de finalidade.

A referida norma também não permite aos Estados-Membros editarem lei prevendo tal situação, haja vista a competência exclusiva da União para legislar sobre o tema.

Além da ausência de respaldo normativo, tem-se ainda o de natureza orçamentária.

Na atualidade, o Governo Federal disponibiliza iniciativas aos municípios para aderirem ao PMCMV no sentido de disponibilizarem terrenos para a construção de novos empreendimentos habitacionais ou projetos de financiamento habitacional vinculados ao agente financeiro Caixa Econômica Federal – CEF.

Posto isso, a Portaria nº 727, de 15 de junho de 2023, formaliza a abertura de procedimento de enquadramento e contratação de empreendimentos habitacionais e estabelece a meta de contratação no âmbito da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial.

E nesta formatação legal e orçamentária não há brecha para readequações ou realocação das unidades, o que no campo formal mantém a necessidade de que se retirem as famílias, ainda que essas não tenham outro local para imóvel para residirem.

Todavia, é preciso registrar que ainda que estejamos no exercício de direito adquirido, os entes possuem na estrutura do arranjo institucional do PMCMV, a obrigação de fiscalizar a execução, o que por certo, quando se permite que famílias não cadastradas ocupem os imóveis, revela que não está sendo feito.

2.2 Da responsabilidade do Estado em face as unidades habitacionais com desvio de finalidade

O desvio de finalidade no contexto de programas sociais deve ser entendido como sendo a utilização dos recursos ou a estrutura do programa para propósitos que não estão de acordo com seus objetivos originais, definidos em lei ou regulamento.

Na perspectiva deste estudo, deve ser compreendida quando se tem a concessão de benefícios sociais (as unidades imobiliárias) a pessoas que não se encaixam nos critérios de elegibilidade e com isso acarretam prejuízos à população que deveria ser beneficiada pelo programa. Esse é exatamente o cenário da capital rondoniense.

Cabe ao estado de Rondônia a atribuição de efetivar o processo de seleção, hierarquização e acompanhamento das famílias residentes nesses empreendimentos habitacionais, sob

pena de responder objetivamente pelas omissões decorrentes da não efetivação dos direitos dos beneficiários contemplados nas unidades habitacionais, assim como a de garantir as famílias que ocupam os imóveis a margem do cadastramento, mas, para fins de moradia, um outro imóvel.

Porém, nos empreendimentos habitacionais situados em Porto Velho/RO, a atuação do ente governamental não suporta a demanda existente sobre a problemática dos desvios de finalidade dos imóveis, seja pela falta de corpo técnico capacitado para atender esse público, seja por falta de apoio de outros órgãos vinculados à Administração Direta, como Polícia Militar, Defensoria Pública e o próprio Ministério Público.

Esse fator está relacionado à segregação periférica das construções desses empreendimentos habitacionais, pois muitos deles se encontram afastados dos centros, criando um cenário de exclusão dos beneficiários e gerando novos grupos sociais, muitas vezes marginalizados e tendenciosos a essa situação.

Dentro dos empreendimentos Orgulho do Madeira e Morar Melhor Porto Velho, situados na capital, encontram-se concentrados dois grupos de facções rivais que incentivam a entrada forçada nas unidades vinculadas ao PMCMV, bem como ameaçam os moradores que residem nesses residenciais, criando sensações de medo e desespero.

No ano de 2024, um grupo criminoso da capital porto-velhense tentou invadir um residencial de moradia popular, expulsando os contemplados e, posteriormente, extorquindo os moradores regulares do empreendimento. Não lograram êxito em virtude de denúncia anônima realizada (G1 Rondônia, 2024).

O espaço designado para a construção dessas unidades possui reflexos instantâneos, cabendo ao próprio Estado criar meios para evitar os conflitos sociais existentes. Conforme disciplina o autor Darley Harvey, a produção do espaço é consequência de fortes conflitos e do confronto de tendências, resultantes de tensões e contradições inerentes ao sistema (Harvey, 1982).

Nesse mesmo sentido, o autor relata que:

[...] 1) uma facção do capital que procura a apropriação da renda, quer diretamente (como os proprietários de terra, as empresas imobiliárias, etc.) ou indiretamente (como os intermediários financeiros ou outros que investem em propriedades simplesmente visando uma taxa de retorno); 2) uma facção do capital procurando juros e lucro através da construção de novos elementos no meio construído (os interesses da construção); 3) o capital “em geral” que encara o ambiente construído como um dreno para o capital excedente e como pacote de valores de uso e com vistas ao estímulo da produção e acumulação de capital; 4) a força de trabalho que se utiliza do ambiente construído como um meio de consumo e como meio de sua própria reprodução (Maricato, 2009).

Diante disso, os reflexos acerca da atuação generalizada acarretam a desvalorização dos imóveis dos residenciais, criando maiores possibilidades para que terceiros diversos daqueles que se inscreveram no programa adquiriram uma unidade habitacional de forma irregular.

A responsabilidade do Estado quanto aos imóveis ociosos é objetiva, quando sua atuação deixa de ser presente, criando lacunas nas políticas sociais para esses beneficiários.

Dessa maneira, uma alternativa viável sobre o controle e redução dos desvios de finalidades nos residenciais de moradia popular na capital rondoniense consistiria na implementação de projetos delimitadores de regularização e requalificação dos imóveis, possibilitando a regularização das famílias que já se encontram nessas unidades, analisadas pela equipe do trabalho social do ente governamental, atendidos os critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades – MCID.

Noutro giro, ante a impossibilidade para a configuração dessas famílias irregulares dentro do PMCMV, poderia o Estado, atuando em conjunto com a municipalidade, criar modalidades de construções diversas para essas famílias, caso seja efetivado o direito à reintegração de posse desses imóveis com desvio de finalidade.

Conforme se depreende do Processo Judicial Eletrônico – PJE nº 7061810-06.2016.8.22.0001, da Ação Civil Pública movida pelo Estado de Rondônia em face de alguns invasores que não foram identificados, tem-se o interesse por parte do ente estadual em reaver essas unidades habitacionais.

Porém, para entregar novamente o imóvel ao beneficiário originário, a unidade precisa realizar reparos, com custos que não estão previstos no ordenamento jurídico vigente do programa.

Têm-se, assim, duas vertentes: A primeira, relacionada à disponibilização de unidades habitacionais para as famílias que residem de forma irregular nos empreendimentos do PMCMV, e a segunda, atrelada a essas unidades habitacionais que foram deterioradas pelo mau uso dos terceiros para, novamente, devolver o imóvel para o beneficiário primário.

Portanto, torna-se necessário meios alternativos para a resolução da problemática habitacional, podendo ser ventilado meios econômicos e eficaz para construção de novas unidades habitacionais, tais como as construções modulares, adotadas em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e outras, sendo um custo-benefício maior ao Estado e prático para sua realização.

Do mesmo modo, a criação de elementos de despesas relacionados ao custeio de moradia para as famílias que não possuem residência e não podem adquirir financiamento habitacional torna-se necessário, cabendo ao Estado, através de incentivos específicos e estudos direcionados para viabilizar o instituto, mormente a necessidade da capital do Estado de Rondônia quando se trata de política destinada ao déficit habitacional.

3 A importância da intervenção resolutiva do ministério público do estado de Rondônia frente aos desafios da implementação do PMCMV no município de Porto Velho – RO

O contexto habitacional no Brasil, conforme vimos, iniciou-se a partir de períodos históricos marcantes, emergindo no período colonial brasileiro, passando pela ditadura militar brasileira e, chegando, a partir do século XXI, à criação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

Atribuiu-se à União, aos Estados e aos Municípios responsabilidade para o fomento da política habitacional brasileira, com o intuito diminuir a situação de vulnerabilidade social no tecido social, garantindo a todos o direito de moradia digna.

Necessário enfatizar que o direito à moradia não se refere apenas a um espaço físico em si, mas também exige que esse espaço estrutural esteja acompanhado de segurança na posse, infraestrutura básica, serviços públicos essenciais e adequação cultural do local da edificação.

Partindo desta premissa, verifica-se que legislação do PMCMV dentro do arranjo institucional em que foi delineado atribui a cada ente federativo que a ele aderir direitos e obrigações.

Logo, por se tratar de direito fundamental, portanto indisponível, sua efetivação requer atenção do Ministério Público.

O professor Cláudio Barros Silva (1995, p.157) complementa:

A busca da efetivação do direito social, pela via processual ou extraprocessual, deve levar o Ministério Público à realização do acesso aos direitos fundamentais a milhões de pessoas que vivem à margem do direito. O caminho do Ministério Público, como Instituição da sociedade, deve ser, também, o de efetivação da saúde pública, de questões relacionadas à educação, das questões agrárias, da real reabilitação dos apenados, da defesa dos discriminados, dos aposentados, dos portadores de deficiência etc.

Na esfera municipal, a fiscalização do implemento do PMCMV dar-se-á pelos Ministérios Públicos estaduais e norteia-se dentre outros princípios basilares pelo disposto no art. 182 da CF (Brasil, 2016).

No município de Porto Velho, a função é exercida pelo Ministério Público do Estado de Rondônia-MPRO, que além da fiscalização do programa em si, ainda se deparam com entraves regionais do PMCM, dentre eles, as invasões das unidades destinadas ao programa por facções (G1 Rondônia, 2024).

Nesse cenário, é fato que a atuação ministerial dar-se-á basicamente em duas frentes: fomentar tantas ações por parte dos três entes federativos visando impedir o avanço da ocupação dos imóveis por criminosos, bem como as destinadas a assegurar o exercício do direito à moradia para aqueles que estão no imóvel, ocupam para os fins de moradia, porém não são os legitimados, por lei a ali estarem e não possuem outra localidade para fixar residência.

Em relação à segunda frente, objeto deste estudo, entendemos que o manejo de ações judiciais deve ser o último recurso.

A morosidade ainda elementar do sistema jurídico brasileiro, aliada à peculiaridade do direito discutido e principalmente os efeitos que uma decisão judicial sem a observação do direito social tutelado (direito de ambas as partes à moradia) podem trazer, pode, em vez de dirimir o impasse, resultar inclusive no aumento da população em situação de rua.

Cumpre, assim, ao Ministério Público, no exercício de suas atribuições no âmbito extrajudicial, requisitar ao Ente Estadual formas para estabelecer métodos eficazes de cumprimento de políticas públicas voltadas à moradia popular.

A atuação conjunta com o Ente Estadual, na cobrança ao Ministério das Cidades – MCID acerca da concretização do direito social fomentaria a criação de novos projetos habitacionais, mormente a necessidade exposta ao Governo Federal em relação ao déficit habitacional da Cidade de Porto Velho/RO.

Logo, além da problemática da criação de novas políticas públicas assertivas, tem-se o enfoque social envolvido na questão.

O MPRO, em conjunto com a SEAS, deve buscar métodos alternativos para solucionar a questão habitacional, não apenas entregando o imóvel ao beneficiário, mas assegurando a segurança e proteção às famílias que estão residindo dentro das unidades do Programa Minha Casa Minha Vida.

Considerações finais

O direito à moradia, dentro do cenário brasileiro percorreu caminhos árduos até a efectiva consecução para a população brasileira, o que exigiu dos entes da federação e dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) disposição em estabelecer arranjos institucionais com recuos, cedência e barganhas.

Por meio PMCMV, o acesso a um imóvel passou a ser um objetivo mais tangível aos brasileiros.

Porém, apesar dos arranjos e da legislação deles resultantes serem formalmente eficazes, é fato que a execução e avaliação do programa requerem atenção e até mesmo a reanálise, o que pode e deve ser fomentado pelo Ministério Público, como defensor que é dos direitos indisponíveis, que, por sua vez, incluem o direito à moradia.

No Estado de Rondônia esse cenário exige ações imediatas, haja vista que, conforme mencionado acima, as omissões e/ou precariedade do serviço ofertado têm gerado desvio da finalidade do programa.

Por essas razões, urge a delimitação de mecanismos alternativos ou complementares à moradia, especialmente visando a atender tanto aqueles que se encontram em uma situação irregular no imóvel, quanto aqueles que não possuem o local definitivo para residir.

Dessa forma, a atuação do Ministério Público do Estado de Rondônia na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no Município de Porto Velho-RO abrange múltiplas facetas sobre a política de habitação, principalmente naquilo que tange aos vulneráveis. A instituição poderá atuar de forma extrajudicial, realizando recomendações administrativas ao Governo e Município de Rondônia avisando a correção de atuações no PMCMV, bem como realizar abertura de inquéritos civis públicos para apurar omissões ou quaisquer outras irregularidades. Nessa perspectiva, poderá, ainda, o Ministério Público realizar parcerias com a Defensoria Pública ou outros movimentos sociais, na defesa dessa comunidade vulnerável, podendo mediar os conflitos entre as famílias que se encontram em situação irregular.

Referências

AMORE, Caio Santo. **Minha casa Minha Vida para iniciantes**: Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Tradução. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida [...] e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.

BBC NEWS BRASIL. Os números por trás do “milagre econômico” da ditadura do Brasil. Publicado em 13 dez. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c17d57rqeexo>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4380-21-agosto-1964-377666-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 abr. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil: estimativas 2016-2019. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

Integrantes de facção invadem conjunto habitacional e são retirados pela polícia em Porto Velho, 2024. **G1 RONDÔNIA** Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/10/22/integrantes-de-faccao-invadem-conjunto-habitacional-e-sao-retirados-pela-policia-em-porto-velho.ghtml>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque Teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**, 2009. Disponível em: https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/09/MARICATO_Por-um-nove-enfoque-teorico-na-pesquisa-sobre-habitacao.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de habitação no Brasil:** desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil_cap08.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Apresentação.** 2022. Disponível em: <https://www.mpro.mp.br/pages/conheca-mp/sobre-instituicao>. Acesso em: 22 jun. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conheça o Programa Minha Casa Minha Vida.** Publicado em 13 set 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida#:~:text=O%20programa%20%22Minha%20Casa%20Minha,a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20de%20baixa%20renda>. Acesso em: 12 abr. 2025.

RITT, Eduardo. O Ministério Público Brasileiro como guardião dos direitos fundamentais. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, 2013. Disponível em: https://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1401214363.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

RONDÔNIA. Sorteio de Endereços do Residencial Porto Madeira II. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/sorteio-de-enderecos-do-residencial-porto-madeira-ii/>. Acesso em: 29 mai. 2025.

RONDÔNIA. Secretaria de Estado da Mulher, da Família, da Assistência e do Desenvolvimento Social – SEAS. **Minha Casa Minha Vida fecha 2024 com 1,26 milhões de unidades contratadas.** Publicado em 29 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/mcmv-fecha-2024-com-1-26-milhao-de-unidades-contratadas#:~:text=HIST%C3%93RICO%20%E2%80%93%20Desde%20sua%20cria%C3%A7%C3%A3o%20em,inclus%C3%A3o%20de%20conceitos%20de%20sustentabilidade>. Acesso em: 14 abr. 2025.

Souza; Bárbara; Melo, Isadora. O que não nos contaram sobre a abolição. **Instituto Federal da Bahia**. Publicado em 13 maio 2020. Disponível em: <https://portal.ifba.edu.br/noticias/2020/especial-13-de-maio-o-que-nao-nos-contaram-sobre-a-abolicao>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito do seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. In: **Arquivos de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, Renovar, 2002, p. 153. Acesso em: 21 jun. 2025.

SALES SCHAIZ SPINOLA, Danielle. A doutrina do Mínimo Existencial. **Interfaces científicas - Humanas e Sociais**. Aracaju, V.6, N.1, p. 101 - 112, 2017. Disponível em: <https://legale.com.br/blog/direito-adquirido/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. Disponível em: <http://biblioteca.ijsn.es.gov.br/Record/11228>. Acesso em: 18 jun. 2025

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 15/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

O papel do serviço social na implementação de políticas de proteção à infância e adolescência pelo Ministério

Público: análise da 19^a Promotoria de Justiça da comarca de Porto Velho

The role of social work in the implementation of child and adolescent protection policies by the Public Prosecutor's Office: analysis of the 19th Prosecutor's Office of the district of Porto Velho

Jaiane Pires Ramos de Sousa¹

Alba da Silva Lima²

¹ Especialista em Gestão Estratégica na Área Social - FAEL (2022). Graduada em Serviço Social pela Fimca (2013), e-mail: jaianneramos@gmail.com.

² Mestre em Administração Pública- IDP (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-2022). Graduada em Filosofia e Direito pela Universidade Católica de Brasília (2010, 2004-respectivamente). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília-UCB. Exerceu o magistério na Secretaria de Educação do Distrito Federal (1998-2009). Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia -MPRO (2009). <http://lattes.cnpq.br/3402419306885887>. <https://orcid.org/0000-0003-3967-4849>. 21813@mpro.mp.br.



Resumo

A Constituição Federal de 1988 consolidou a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais como pilares do Estado Democrático de Direito, inspirando a criação de normativas como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Apesar dos avanços legais e da efetividade desses direitos, eles ainda enfrentam entraves estruturais, institucionais e políticos, revelando o descompasso entre o ordenamento jurídico e a realidade social. Neste cenário, destaca-se a atuação do Ministério Público como instituição essencial à defesa dos direitos fundamentais, especialmente no enfrentamento das violações que atingem o público infantojuvenil. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, utilizando o estudo de caso, análise documental e bibliográfica. Os resultados apontam que a intervenção profissional dos assistentes sociais impulsiona a efetividade dos direitos, na medida em que potencializa a capacidade de acesso, fruição e materialização dessas garantias, de modo a identificar fragilidades institucionais e, a partir delas, sugerir estratégias de enfrentamentos às inúmeras violações de direitos sofridas por esse público. Constatata-se que a inserção qualificada do serviço social no Ministério Público é essencial para a promoção dos direitos, bem como fortalecimento do sistema de garantia de direitos.

Palavras-chave: infância; adolescência; Ministério Público; serviço social; direitos fundamentais.

Abstract

The 1988 Federal Constitution consolidated citizenship, human dignity, and social rights as pillars of the Democratic Rule of Law, inspiring the creation of regulations such as the Statute of the Child and Adolescent (ECA). Despite legal progress and the recognition of these rights, they still face structural, institutional, and political barriers, exposing the gap between the legal framework and social reality. In this context, the Public Prosecutor's Office stands out as an essential institution for the defense of fundamental rights, particularly in addressing violations affecting children and adolescents. This research adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, employing case studies, documentary analysis, and bibliographic review. Findings indicate that the professional intervention of social workers strengthens the effectiveness of rights by expanding access, enjoyment, and implementation of guarantees. It also contributes to identifying institutional weaknesses and developing strategies to confront the multiple rights violations experienced by this group. The study concludes that the qualified inclusion of social work in the Public Prosecutor's Office is essential for the promotion of rights and for strengthening the system that guarantees them.

Keywords: childhood; adolescence; Public Prosecutor's Office; social work; human right.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 representa um marco histórico na consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, tendo como fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais. Com base nesses avanços, consolida-se novo paradigma de proteção social em matéria da infância, no qual os direitos de crianças e adolescentes passam a ser reconhecidos como prioridade absoluta.

Esse avanço normativo encontra-se materializado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069, de 1990, ao definir o princípio da proteção integral e estabelecer a corresponsabilidade para a família, da sociedade e do Estado, em relação à garantia dos direitos de brasileiros, natos e naturalizados, menores de 18 (dezoito) anos de idade.

Entretanto, apesar dos avanços legislativos, a efetivação dos direitos destinados a esse público ainda encontra barreiras significativas no Brasil uma vez que, nesse cenário persistem frequentes problemas institucionais, estruturais e sociais.

A realidade cotidiana revela expressiva contradição entre o arcabouço normativo protetivo e as condições concretas de vida de crianças e adolescentes, especialmente aqueles inseridos em contextos de vulnerabilidade social, negligência, violência e exclusão, entre outras formas de violações.

A insuficiência de políticas públicas efetivas, a precarização dos serviços socioassistenciais e a ausência de equipes técnicas especializadas, como assistentes sociais e psicólogos e demais profissionais que compõem a rede de proteção agravam ainda mais esse cenário.

Diante desse panorama, surge a seguinte pergunta de pesquisa: Como a atuação do Serviço Social, sob a ótica do processo estrutural, pode contribuir para o fortalecimento da rede de proteção à infância e adolescência, com recorte a sua atuação junto ao Ministério Público do Estado de Rondônia?

A escolha por investigar essa problemática justifica-se pela necessidade de compreender o papel estratégico do serviço social no Ministério Público, especialmente frente às violações de direitos que acometem crianças e adolescentes.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo geral compreender de que modo a atuação do Serviço Social, sob a ótica do processo estrutural, pode contribuir para fortalecimento da rede de proteção à infância e adolescência no âmbito do Ministério Público, com recorte a 19^a Promotoria de Justiça da Comarca de Porto Velho/RO.

Os objetivos específicos consistem em: a) analisar o marco legal que rege a proteção dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, com ênfase na atuação do Ministério Público; b) discutir os fundamentos teórico-metodológicos do Serviço Social na perspectiva do processo estrutural; c) identificar, a partir da análise documental, as demandas, os desafios e as potencialidades da atuação dos assistentes sociais na 19^a Promotoria de Justiça da Comarca de Porto Velho/RO.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com delineamento exploratório e descriptivo, ancorada na perspectiva crítico-dialética.

Como procedimento metodológico, utiliza-se o estudo de caso, tendo como campo empírico a 19ª Promotoria de Justiça da Comarca de Porto Velho/RO, cuja atuação concentra-se no enfrentamento de violações de direitos de crianças e adolescentes, especialmente em situações de negligência, violência e abuso sexual.

O artigo está organizado em três seções principais, além desta introdução e das considerações finais.

A primeira seção abordará os fundamentos legais da proteção à infância e adolescência no Brasil e a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de defesa dos direitos fundamentais.

A segunda discutirá os fundamentos teórico-metodológicos do Serviço Social, destacando sua atuação na perspectiva do processo estrutural e sua contribuição para o fortalecimento da rede de proteção.

A última apresentará e analisará os dados empíricos coletados na 19ª Promotoria de Justiça, permitindo uma reflexão sobre os desafios, as potencialidades e os impactos da intervenção dos assistentes sociais na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Com esta investigação, espera-se contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre as práticas institucionais do Ministério Público de Rondônia no campo da proteção à infância, evidenciando o papel estratégico do Serviço Social na efetivação das políticas públicas e na defesa dos direitos humanos.

1 Os fundamentos legais da proteção à infância e adolescência no Brasil e a atuação do Ministério Público enquanto órgão de defesa dos direitos fundamentais

Por longos períodos, crianças e adolescentes foram invisibilizados enquanto sujeitos de direitos, sendo tratados predominantemente como objetos de tutela, alvos de ações de controle de cunho assistencialista, emergencial ou até mesmo através de medidas de caráter punitivo. Sobre esse aspecto, os autores dialogam que:

Diante desse quadro e graças às possibilidades de organização e participação populares na luta pela garantia de direitos, novos atores políticos entraram em cena. Em pouco tempo surgiu um amplo movimento social em favor das crianças e adolescentes em situação de pobreza e marginalidade social. Essa frente, integrada sobretudo pelas ONGs (organizações não- governamentais), acrescida de demais grupos, denominados como sociedade civil, com apoio da Igreja e dos quadros progressistas dos órgãos de governo, desencadeou o processo de reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes (Rizzini; Pilotti, 2011, p. 28-29).

Logo, percebe-se que essas mobilizações foram fundamentais para a superação da visão tutelar do Estado, contribuindo para o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Sob essa perspectiva, as políticas públicas eram voltadas ao atendimento de um grupo quantitativamente indefeso. Por essa razão, em se tratando de políticas públicas dirigidas a esse público em específico, no Brasil havia a necessidade de controle, de uma parcela considerada pobre e perigosa, que para os autores:

No que se refere ao caso específico das políticas dirigidas à infância, prevaleceu, no Brasil até o presente, a ‘necessidade’ de controle da população pobre, vista como ‘perigosa’. Manteve-se, pois, o abismo infranqueável entre infâncias privilegiadas e menores marginalizados. Impuseram-se reiteradamente propostas assistenciais, destinadas a compensar a ausência de uma política social efetiva, capaz de proporcionar condições equitativas de desenvolvimento para crianças e adolescentes de qualquer natureza (Rizzini; Pilotti, 2011, p.16-17).

Tratava-se, portanto, de concepção de tutela baseada pela lógica de contenção social, por meio do uso de políticas paliativas e emergenciais, favorecendo a carência de acesso à promoção dos direitos universais.

Justamente por isso, na década de 1970, com o advento do denominado Código de Menores, passou-se a identificar as crianças e a rotular essa parcela da população, inserindo-a em um contexto de “situação irregular”. Sobre esse argumento, Rizzini e Pilotti destacam, que: Tal nomenclatura ganha maior destaque, na proporção da ocorrência intensificada de problemas envolvendo crianças e adolescentes (Rizzini; Pilotti, 2011, p. 28).

Demandando, respostas imediatas, nesse momento, nota-se a conduta seletiva das políticas públicas, que inicialmente limitavam-se a atender, de forma emergencial e fragmentada, crianças e adolescentes em situação de pobreza extrema, abandono ou envolvimento com práticas consideradas ilegais, criminosas.

Esse cenário modifica-se com a redemocratização, período em que parcela significativa da população começou a participar de mobilizações e movimentos sociais, com o objetivo de alcançar um sistema de garantia de direitos pautado nos princípios democráticos e nos direitos humanos.

Possibilidade concedida, graças a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, através da incorporação da doutrina da proteção integral, que passa a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado a obrigação de tutelar esses sujeitos:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

A Constituição Federal também consagrou o Ministério Públco Brasileiro como o defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, incluindo nestes últimos, a defesa das crianças e adolescentes, inclusive em oposição ao Estado e a família.

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/1990, tem-se a noção do rompimento com as práticas repressivas, dando origem à adoção de um novo paradigma jurídico e político, fundado na universalidade dos direitos, prioridade absoluta e na participação ativa da sociedade civil, para a formulação, execução e fiscalização das políticas públicas destinadas a infância e a adolescência.

Nesse contexto, diante da incorporação da doutrina da proteção integral pela Constituição Federal de 1988, torna-se indispensável destacar o papel institucional do Ministério Público, como protagonista na defesa e fiscalização de políticas públicas voltadas à infância e juventude, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial.

1.2 O papel do Ministério Público na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a função institucional do Ministério Público (MP), conferiu-lhe, no artigo 127, a incumbência de defender a ordem jurídica e o regime democrático: “[...] o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, p. 90).

Nesse panorama, Ocampos (2012, p. 7) observa que, com a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público absorve uma reconfiguração institucional, desvinculando-se dos poderes constituídos.

Tal reformulação assegurou-lhe maior autonomia administrativa e financeira, bem como independência funcional. Conferindo ao Ministério Público uma atuação extrajudicial e resolutiva, com características voltadas à transformação da realidade social, especialmente no que se diz respeito à defesa dos direitos e interesses coletivos, à luz dos direitos fundamentais (Ocampos, 2012).

A partir desse novo arranjo, utiliza-se das prerrogativas constitucionais como instrumento essencial para esse propósito.

Em se tratando de contextos envolvendo a proteção integral de crianças e adolescentes, essa atribuição é reafirmada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que amplia as funções do Ministério Público, conferindo-lhe legitimidade para atuar de forma proativa e preventiva, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial.

Conforme disposto nos artigos 201 e 210 do ECA, ao primeiro “compete ao Ministério Público, na defesa dos direitos e interesses de crianças e adolescentes: I – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados à criança e ao adolescente, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis [...]” (Brasil, 1990).

Já o segundo, “o Ministério Público é parte legítima para instaurar procedimentos administrativos e ajuizar ações para apuração de irregularidades em entidades governamentais e não governamentais de atendimento.” (Brasil, 1990).

Em qualquer uma delas, o Ministério Público tem a possibilidade real de interferir positivamente na estruturação de políticas públicas direcionada à infância e juventude, de forma resolutiva. Um exemplo representativo para a atuação resolutiva do Ministério Público é o projeto MP-SUAS, cuja iniciativa central visa promover o funcionamento adequado da rede socioassistencial por meio do mapeamento institucional dos serviços.

O MP-SUAS: Projeto que tem como objetivo propiciar o funcionamento adequado da rede socioassistencial, por meio de mapeamento próprio/institucional da rede de atendimento e do Controle Social, com diagnóstico situacional da rede de proteção da política de assistência social dos municípios de Rondônia (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024, p. 18).

Aqui, observa-se que o Ministério Público, pautado nessa perspectiva, busca identificar as fragilidades existentes, com o apoio de ferramentas que viabilizem o controle e o fortalecimento das políticas públicas de assistência social, tendo por base, o diagnóstico situacional, contribuindo assim para uma maior articulação intersetorial. Esse entendimento está claramente previsto na Resolução nº 71/2011 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP):

Art. 8º O membro do Ministério Público, observada a sua atribuição específica, deverá adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis visando à efetiva implementação da política municipal de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente através da instalação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) no âmbito dos Municípios e dos programas tipificados para o atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, visando ao fortalecimento dos vínculos familiares e proteção dos direitos infantojuvenis (CNMP,2011, p.14).

Nota-se, assim, que a promoção do mapeamento situacional, como plena contribuição do projeto instaurado pelo Ministério Público, o MP-SUAS, contribui de forma significativa para o fortalecimento do SUAS e qualificação do controle social das políticas públicas, o que reflete e reafirma o papel do MP, como sendo agente resolutivo e de mediador institucional.

Nesse sentido, Lima (2022) destaca que é na atuação extrajudicial que o Ministério Público possui maior capacidade de alcançar resolutividade, especialmente no que se refere à efetivação de políticas públicas:

Percebe-se assim que o Ministério Público Brasileiro, na figura do Promotor de fato, resolutivo, social em suas atuações extrajudiciais, ao assumir-se mediador entre a sociedade e o sistema político, possibilita que o cidadão, tendo como norte o controle social, não só possa atuar em arenas democráticas como também lá esteja em condições de expor, argumentar, contra-argumentar e questionar os gestores, o que favorece a participação social e consequentemente a democracia (Lima, 2022, p. 08).

Essa compreensão reforça o papel do Ministério Público como mediador social e agente de transformação institucional, articulando sua atuação extrajudicial com os fundamentos do processo estrutural. Essa mediação possibilita um recorte em matéria da assistência social, com centralidade nas ações envolvendo a infância e adolescência. Entretanto, é importante destacar a necessidade da indução de ações judiciais diante da omissão do poder público, o que justifica a adoção da lógica do processo estrutural como instrumento para reestruturar políticas públicas. Dessa forma, as ações judiciais e extrajudiciais se complementam e se articulam, fomentando a missão atribuída ao Ministério Público.

2 Os fundamentos teórico-metodológicos do serviço social, destacando sua atuação na perspectiva do processo estrutural e sua contribuição para o fortalecimento da rede de proteção

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) lecionam que o conceito de processo estrutural emerge como resposta à incapacidade dos modelos processuais tradicionais de resolver problemas sociais complexos e de caráter estrutural. Os autores ressaltam que:

A noção de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, a partir do ativismo judicial que marcou a atuação do Poder Judiciário norte-americano entre 1950 e 1970. Trata-se de concepção com viés muito pragmático; não há grandes preocupações com a definição analítica ou a categorização sistemática desse tipo de atuação do Poder Judiciário (Didier Jr.; Zaneti Jr e Oliveira, 2020, p. 2).

No contexto brasileiro, essa temática ganhou maior visibilidade nos anos 2000, principalmente no campo jurídico, com aplicação frequente em matérias na área da saúde, assistência social e mais recentemente, na proteção dos direitos da criança e do adolescente, especialmente em relação aos serviços de acolhimento institucional e familiar:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização ou de reestruturação (Didier Jr.; Zaneti Jr; Oliveira, 2020, p. 04).

Essa mudança para o campo da infância e juventude é destacada por Barros (2021), que afirma se tratar de “[...] campo fértil, no Brasil, para a identificação de problemas estruturais, que exigem medidas de alteração institucional voltadas à (re)estruturação do funcionamento de importantes estruturas ou políticas públicas” (Barros, 2021, p. 6).

Nesse sentido, segundo o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (2014), o Serviço Social torna-se fundamental ao atuar no campo sociojurídico, pois apresenta uma roupagem crítica e planejada, articulando estratégias técnicas e ético-políticas, voltadas ao enfrentamento das desigualdades e garantia de direitos. (CFESS, 2014, p. 15). Somado a isso, a Resolução nº 71 do CNMP estabelece que cabe também ao profissional de Serviço Social prestar assessoria técnica ao membro do Ministério Público (MP) em matéria de sua especialidade (CNMP, 2011).

Em situações envolvendo crianças e adolescentes, as lides estruturais seguem intensificadas principalmente em face das inúmeras deficiências enfrentadas pelos serviços de acolhimento de cunho institucional e familiar, o que vai de encontro ao efetivo direito à convivência familiar e comunitária.

Em meio a tantos entraves, destacam Brotto, Sposati e Senna que a Constituição Federal de 1988 buscou desprender-se das práticas de cunho assistencialista, consolidando a assistência social como política pública de proteção social, “na condição de direito do cidadão e dever do Estado” (Brotto *et al.*, 2016, p. 42).

Ainda sobre a instrumentalização dessa política, que ocorre através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os mesmos autores afirmam se tratar de:

sistema público descentralizado e participativo, denominado SUAS. Estabelece como objetivos: gestão compartilhada; co-financiamento; cooperação técnica; oferta de serviços, programas, projetos e benefícios; gestão do trabalho, educação permanente; gestão integrada entre serviços e benefícios; vigilância socioassistencial. Define como vigilâncias: 1. Acolhida; 2. Renda; 3. Convívio ou vivência familiar, comunitária e social; 4. Desenvolvimento de autonomia; 5. Apoio e auxílio (Brotto, Sposati e Senna 2016, p. 87).

Para gerir todo esse sistema, faz-se necessário planejamento, monitoramento e avaliações permanentes, sob o respaldo da participação social e no compromisso com a justiça social. Nesse sentido, segundo o CFESS, as atribuições do Serviço Social junto ao Ministério Público configuram-se em duas vertentes de atuação, sendo a primeira destinada à propositura de ações de direito individual e a segunda relacionada aos direitos difusos e coletivos.

A atuação no direito difuso e coletivo mostra-se vinculada a duas frentes de intervenção: a fiscalização de entidades de atendimento e a avaliação de políticas públicas, nestas incluindo a análise de plano, programas, orçamentos públicos e sua pertinência face aos direitos humanos assegurados em lei. Aparecem também atividades voltadas para o fortalecimento do controle social, por meio dos conselhos de direitos e assessoramento dos/as promotores/as e procuradores/as de justiça, na relação com os movimentos sociais e conselhos de direitos e de políticas. Nesse âmbito de atuação, há referências a atribuições voltadas para a pesquisa no âmbito das políticas públicas, inclusive no sentido de apontar demandas não atendidas (CFESS, 2014, p. 57 - 58).

Tal dinâmica institucional articula-se diretamente com a atuação do profissional de Serviço Social inserido na estrutura do Ministério Público, cuja prática fundamenta-se “a partir de uma visão crítica, e fundamentada teoricamente, das derivações ético-políticas do agir profissional” (CFESS, 1993).

Esse entendimento reforça o papel do Ministério Público como mediador social e agente de transformação institucional, ao articular frentes extrajudiciais e judiciais, sob a ótica do processo estrutural, em concordância com a promoção da justiça social e a garantia dos direitos fundamentais.

3 A contribuição do serviço social na atuação estrutural da 19ª Promotoria de Justiça: uma análise empírica sobre a implementação das políticas de proteção à infância

A atuação do Ministério Público do Estado de Rondônia na área da Infância e Juventude, no âmbito da 19ª Promotoria de Justiça da Comarca de Porto Velho/RO ocorre de maneira integrada ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, de modo a garantir a efetivação dos direitos fundamentais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

Dentro dessa perspectiva, destaca-se o papel estratégico da equipe de Serviço Social, cuja inserção está diretamente articulada às ações técnicas, jurídicas e políticas desenvolvidas

pela 19ª Promotoria de Justiça da Comarca de Porto Velho- RO, ao viabilizar práticas de natureza resolutiva e propositiva, conforme, o que defende (Lima, 2022). Isso que tem contribuído para a indução de políticas públicas mais eficazes e sensíveis às demandas infantojuvenis.

Nota-se que sua atuação ultrapassa o caráter técnico e ganha espaço significativo em questões relacionadas à transformação institucional, pois atuam em casos envolvendo situações de vulnerabilidade, procedimentos de guarda, tutela e adoção e proteção de interesses coletivos (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2014, p. 4).

Neste espaço, a equipe de Serviço Social materializa os princípios da proteção integral e contribui diretamente para a construção de respostas sistêmicas frente às violações de direitos. Especialmente aquelas atreladas ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA:

O Eca traz, no Título III, normativas específicas sobre as ‘medidas de proteção’ enquanto parte do sistema que assegura proteção integral às crianças e adolescentes. Estas medidas são aplicáveis em todas as situações em que houver a ameaça ou a violação dos seus direitos, quer seja por omissão do Estado ou da sociedade, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis ou, ainda, em razão de sua conduta (CFESS, 2014, p. 83).

Nesse sentido, é possível identificar que a contribuição do Serviço Social nessa seara vai além de subsidiar as decisões do promotor de Justiça, mas ainda propicia o fortalecimento do sistema de garantia de direitos, a partir de uma lógica pautada na prevenção de violações, garantia da justiça social e construção de caminhos protetivos duradouros que ultrapasse políticas públicas de natureza assistencialista e de caráter emergencial.

Com base nos dados sistematizados no relatório da 19ª Promotoria de Justiça de Proteção à Criança e ao Adolescente de Porto Velho/RO, de agosto de 2023 a abril de 2024, foi possível identificar elementos centrais que reforçam o papel da atuação extrajudicial e técnico-profissional do Núcleo de Serviço Social da 19ª Promotoria de Justiça como instrumento de garantia de direitos e indução de políticas públicas. Abaixo, apresenta-se uma análise estruturada:

3.1 Atuação técnica

A equipe de serviço social atua a partir de uma lógica investigativa e interventiva, com base na avaliação de violações, ameaças ou negligência de direitos. Os estudos de caso realizados envolvem diagnóstico das condições sociais, familiares e emocionais, articulando encaminhamentos e propostas de intervenção a partir das vulnerabilidades identificadas. (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024).

Logo a equipe de Serviço Social da 19ª Promotoria de Justiça realiza uma abordagem investigativa e interventiva, pautada mediante diagnósticos socioeconômicos de situações envolvendo crianças e adolescentes em contextos de vulnerabilidade.

Essa prática viabiliza encaminhamentos mais assertivos e a proposição de medidas protetivas compatíveis com a realidade vivida, fortalecendo a diretriz da proteção integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Nessa perspectiva, a equipe não se limita apenas à realização de análises de cunho documental, mas também utiliza de visitas domiciliares, escuta qualificada, levantamento histórico-social e contato com instituições de apoio. Essas são estratégias recorrentes que conferem densidade à atuação técnica, quer seja por meio de relatórios sociais, pareceres e certidões, os profissionais traduzem experiências humanas em elementos capazes de orientar decisões judiciais e extrajudiciais, promovendo uma atuação resolutiva e contextualizada (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024).

Ainda sobre o assunto, a Lei de Regulamentação da Profissão de nº 8.662/1993, em seu artigo 5º, estabelece quais são as suas atribuições privativas desse profissional: “Realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social” (Brasil, 1993).

Outro aspecto relevante identificado no relatório (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024) é o papel da equipe de Serviço Social como elo entre o Ministério Público e a rede intersetorial. As interações estabelecidas com escolas, unidades de saúde, Centros de Referência de Assistência Social/CRAS, Centros de Referência especializado de Assistência Social/CREAS e serviços de acolhimento apontam para a construção de uma rede protetiva efetiva, fundamentada na articulação institucional e na corresponsabilidade social. Conforme o relatório:

A equipe de serviço social da 19ª PJ/MPRO realiza as suas atividades iniciais através do estudo de caso, que possui a natureza de avaliar de maneira mais específica e com todas as particularidades o contexto socioeconômico, familiar e emocional de crianças e adolescentes; [...] Somado a isso, a equipe faz uso de outros instrumentos para fornecer posicionamento técnico a respeito de determinada demanda. (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024, p. 51).

Com base nessa atuação, é possível construir respostas que transcendem os casos pontuais e se orientam por uma lógica preventiva e coletiva. Para melhor compreensão da contribuição desse profissional em contextos envolvendo crianças e adolescentes, segue um estudo de caso cuja temática se relaciona ao acolhimento institucional infantojuvenil, em virtude da persistência de vulnerabilidades.

O acompanhamento do caso concreto, que envolveu as crianças J.E.B.F. (11 anos) e I.B.F. (13 anos), expressa claramente a complexidade das situações enfrentadas pela 19ª Promotoria de Justiça da Comarca de Porto Velho/RO; de modo a evidenciar a importância da atuação qualificada do Serviço Social como elemento estruturante do Sistema de Garantia de Direitos.

Durante a visita domiciliar *in loco* realizada pela equipe, foi possível identificar a insuficiência de condições para o suprimento das necessidades mais básicas de subsistência, a destacar: moradia insalubre e desprovida de itens básicos, como fogão, geladeira e botijão de gás.

Somado a isso, uma quantidade expressiva de objetos, sugerindo um aparente acúmulo compulsivo por parte do genitor e à resistência à atuação institucional, reforçou a gravidade da situação de risco pessoal e social vivenciada pelas crianças. A renda familiar era limitada ao Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC)³, em virtude de I.B.F., ser diagnosticado

3 Benefício de prestação continuada (BPC) Benefício Assistencial, previsto na Lei Orgânica de Assistência

com Transtorno do Espectro Autista (TEA), e ao trabalho informal do genitor, com a coleta de recicláveis, realizado com o apoio das próprias crianças. (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024, p. 59-60).

Diante do contexto, a atuação da equipe técnica evidencia-se não apenas pela análise minuciosa do contexto familiar, mas também pela articulação com a rede de proteção, a destacar, Centros de Referência de Assistência Social, Centros de Referência de Especializado de Assistência Social e Conselhos Tutelares, com o mesmo propósito, construir estratégias integradas para o enfrentamento de situações envolvendo a violação de direitos, quer seja por negligência, maus tratos, violência, ineficiência do Estado, entre outros.

Conforme preconiza a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a atuação no âmbito do Sistema único de Assistência Social (SUAS) exige não apenas o acompanhamento técnico qualificado, mas também a articulação continua com os diversos serviços que compõem a rede de proteção, objetivando respostas efetivas às situações de vulnerabilidade e risco social (Brasil, 2009).

O estudo apontou que tanto o genitor quanto os filhos necessitavam de ações pertencentes ao Sistema de Proteção Social Especial⁴, demonstrando que a violação de direitos não era somente de natureza circunstancial ou pontual, mas de base estrutural. Ou seja, resultante de fatores familiares, socioeconômicos e culturais, que se somados retratam a desigualdade social e a ineficiência. Neste caso concreto, mesmo após o acompanhamento da situação, diversas intervenções, quer seja de cunho educativo ou preventivo, ainda se percebeu a permanência dos irmãos em situação que de risco, ocasionando ao ajuizamento de medida protetiva de acolhimento institucional.

A partir desse momento, o acompanhamento da família passa a ser realizado por profissionais do Judiciário, sendo de suma importância a contribuição da equipe de Serviço Social do Ministério Público para subsidiar a decisão judicial, por meio de relatórios sociais consistentes e articulados com os princípios da proteção integral e da escuta qualificada.

Nesse sentido, se faz necessário respostas que superem medidas paliativas, exigindo métodos interventivos supridos mediante acompanhamento técnico, propiciando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, conforme assegurado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pela Constituição Federal; bem como maior articulação intersetorial, quer seja na área da assistência, social, saúde, educação, habitação, de modo a propiciar a quebra de ciclos que perpetuam o ciclo de vulnerabilidades.

Social (LOAS) que garante um salário-mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência que não detêm de condições de prover a sua subsistência e nem de tê-la provido por seus familiares (BRASIL, 1993).

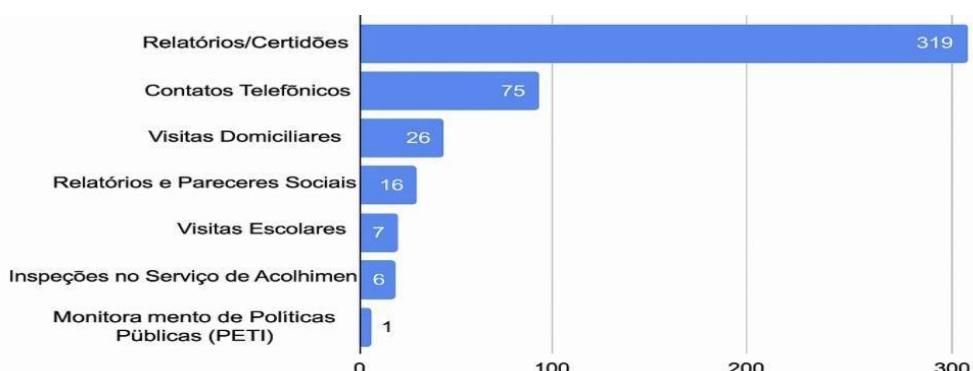
4 Nota-se que esse modelo integra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito da proteção social especial, que, por sua vez, é dividida em média e alta complexidade, sendo a primeira destinada a situações com violações de direitos, cujos vínculos familiares ainda persistem. Já o segundo visa garantir a proteção de forma integral, em situações em que os vínculos familiares se encontram rompidos ou fragilizados, sendo-lhes oferecido, por exemplo, o acolhimento institucional (Brasil, 1993, art. 6ºA).

Dessa forma, o Serviço Social contribui para o fortalecimento contínuo e estruturado do Sistema de Garantia de Direitos, como articulador de respostas institucionais sustentáveis, cujo objetivo é a superação das desigualdades que atingem as infâncias vulnerabilizadas, promovendo intervenções mais duradouras e efetivas. Tal atuação encontra amparo nos princípios fundantes da profissão, sobretudo no compromisso com a justiça social, a defesa intransigente dos direitos humanos e a qualidade dos serviços prestados à população, conforme preconiza o Código de Ética Profissional do Assistente Social (CFESS, 1993).

3.2 Quantificação e qualificação das ações

A análise das atividades realizadas pela equipe de Serviço Social, conforme os dados apresentados nas figuras 1 a 4, evidenciam uma atuação dinâmica e articulada, que alinha volume expressivo com densidade técnica e humanização do atendimento.

Figura 1 – Atividades realizadas pelo Núcleo de Serviço Social (agosto de 2023 a abril de 2024)



Fonte: Elaboração própria (2025).

A figura acima indica que houve número elevado de emissão de relatórios sociais e certidões, indicando não apenas a formalização técnica das intervenções, mas também o suporte direto às decisões judiciais e extrajudiciais da Promotoria.

Em se tratando das visitas domiciliares e escolares, a equipe realizou ações que têm por objetivo compreender o contexto de vida da criança e do adolescente em seu território, estabelecendo diagnóstico situacional para cada caso; seguida por Contatos Telefônicos com a rede de proteção, retratando a busca por uma comunicação constante; visitas domiciliares, priorizando a compreensão contextualizada da realidade vivida por crianças e adolescentes; elaboração de relatórios e pareceres sociais, fornecendo subsídios técnicos para decisões da promotoria; visitas escolares e inspeções em serviços de acolhimento, bem como o monitoramento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI. O que reforça a dimensão preventiva e de indução de políticas públicas (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024).

Logo, é possível pautar-se em uma atuação que supera a dimensão individual: ao articular informações com a rede intersetorial, a equipe transforma dados em estratégias de atuação coletiva e preventiva, conectando-se à lógica do processo estrutural, como já reforçado anteriormente atua de modo a reformular o que precisar ser organizado.

No que tange à articulação com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). A rede protetiva materializa-se por meio de um conjunto de serviços, órgãos e políticas públicas integradas, atuantes na promoção, defesa e responsabilização em casos de violação de direitos de crianças e adolescentes.

Figura 2 – Procedimentos acompanhados pela equipe de Serviço Social nos casos Extrajudiciais (agosto de 2023 a abril de 2024)

Sistema	Quantitativo	Situação
Extradigital	45	05 – arquivados 08 – sobrestados 12 – para análise 16 – em estudo
ParquetWeb	196	35 – arquivados 93 – sobrestados 58 – para análise 20 – aguardando respostas

Fonte: Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024, p.53.

Com base na análise levantada, percebe-se que a resolutividade alcançada após a articulação da 19ª Promotoria de Justiça da Comarca de Porto Velho/RO, com a rede protetiva reflete a efetividade dessa estratégia dialógica e interinstitucional.

A atuação na rede é orientada pelos princípios do Projeto Ético-Político do Serviço Social: “Cabendo ao Serviço Social a construção de estratégias que ultrapassem a fragmentação das políticas sociais, enfrentem desigualdades e promovam a universalização dos direitos” (CFESS, p. 24).

Figura 3 – Síntese Avaliativa dos Procedimentos Extrajudiciais acompanhados pelo Serviço Social da 19ª Promotoria de Justiça (2023–2024)

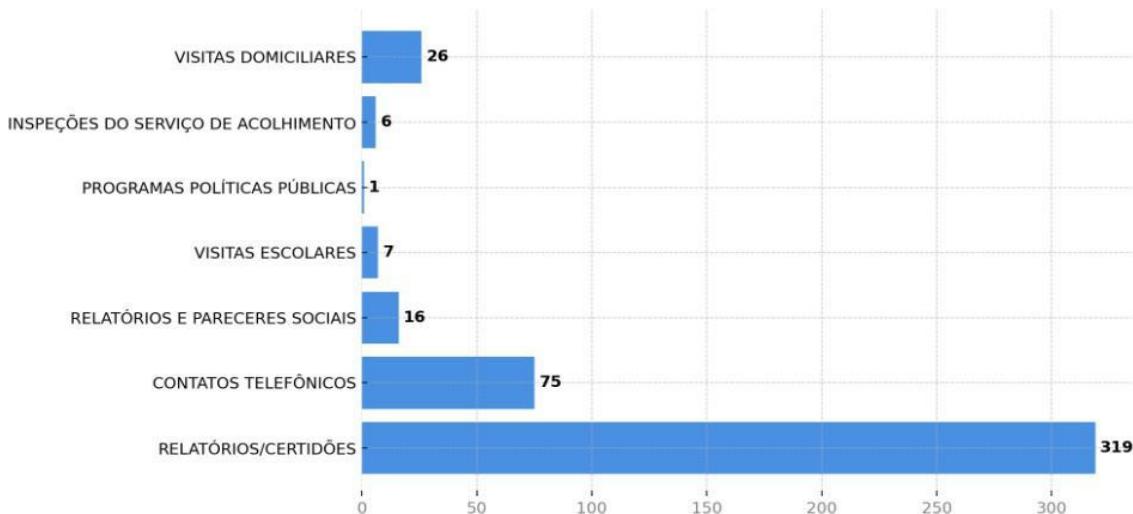
Categoría	Descrição técnica	Desafios Identificados	Impactos na Garantia de Direitos
Arquivado	Procedimentos formalmente encerrados, mas sujeitos a monitoramento posterior	Subnotificação de reincidências, fragilidade do acompanhamento intersetorial.	Possibilita ações preventivas diante de novas violações.
Sobrestado	Suspensão temporária em função da ausência de retorno por parte da rede de proteção.	Lentidão nas respostas institucionais; engajamento parcial dos entes intersetoriais.	Potencializa riscos de agravamento de vulnerabilidades.
Para Análise	Encaminhamento ao Promotor de Justiça com parecer técnico da equipe de Serviço Social.	Alta complexidade dos casos; necessidade de deliberações integradas e fundamentadas.	Suporte qualificado à deliberação ministerial e prevenção de judicialização desnecessária.
Em Estudo	Situações em avaliação aprofundada pela equipe de Serviço Social para futura definição de encaminhamentos.	Vulnerabilidades sociais intensas; prazos ampliados para definição de fluxos.	Promove respostas mais assertivas e centradas na singularidade dos sujeitos.
Aguardando Resposta	Situações cujas ações foram concluídas e aguardam o retorno formal dos órgãos competentes.	Inércia institucional; ausência de pactuação e diálogo contínuo na rede.	Compromete a continuidade e efetividade da proteção integral.

Fonte: Elaboração própria

As figuras 2 e 3 apontam o quantitativo de procedimentos analisados através dos sistemas Extradigital e ParquetWeb. Estes revelam que, em sua grande maioria, os procedimentos não se encerram com o arquivamento, sendo mantido o acompanhamento técnico a fim de garantir a estabilidade das medidas adotadas. Esse panorama confirma que a equipe de Serviço Social não apenas operacionaliza os processos, mas atua com intencionalidade política e compromisso ético na defesa dos direitos. A classificação dos procedimentos demonstra que grande parte dos casos requer articulação constante, vigilância institucional e mediação permanente. Tal postura está diretamente alinhada à defesa intransigente dos direitos humanos, à universalidade de acesso às políticas sociais e ao combate às desigualdades que produzem vulnerabilidades sociais (Brasil, 1993).

Logo, a intervenção do profissional de Serviço Social nos espaços sociojurídicos não deve se restringir somente à execução de tarefas técnicas e administrativas, mas deve viabilizar mediações institucionais, articulações de rede e proposições políticas voltadas à transformação das condições que geram violações de direitos (Cfess, 2014, p. 94).

Figura 4 - Atividades realizadas, através de procedimentos instaurados na 19ª Promotoria, pela equipe de Serviço Social (agosto de 2023 a abril de 2024)



Fonte: Elaboração própria

A figura 4 evidencia que no período acima mencionado foram elaborados 319 relatórios/certidões, indicando a intensidade da produção técnica voltada ao apoio das decisões ministeriais. Os contatos telefônicos com a rede (75 registros) apontam para articulação intersetorial recorrente, fundamental para garantir fluxos de encaminhamento e pactuação de respostas protetivas. As visitas domiciliares (26) e escolares (7), somadas às inspeções em serviços de acolhimento (6), reafirmam o compromisso da equipe com a escuta qualificada, a contextualização das vulnerabilidades e o fortalecimento do olhar territorial.

A emissão de 16 pareceres e relatórios sociais complementa a análise técnica com subsídios detalhados. Ainda que a atuação vinculada a programas e políticas públicas registre apenas uma ocorrência, o conjunto das ações revela que a prática está orientada por princípios investigativos, resolutivos e articulados à proteção integral (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024).

Por fim, a análise dos dados apresentados torna evidente que o Serviço Social desempenha um papel estratégico no Ministério Público, no âmbito da infância e juventude. Quer seja pela expressiva produção de documentos técnicos, articulação constante com a rede intersetorial e a realização de visitas que permitem maior compreensão das vulnerabilidades territoriais, tais registros revelam uma prática pautada na escuta qualificada e no compromisso com a proteção integral.

Considerações finais

Com base nos dados analisados, foi possível identificar que a atuação do Ministério Público, em especial da 19ª Promotoria de Justiça da Comarca de Porto Velho/RO, articula-se de forma integrada às dimensões técnica, jurídica e política da profissão de Serviço Social.

Com destaque para iniciativas que vão além da lógica técnico-operacional, dando fôlego para uma mediação mais estratégica entre as diversas instituições que compõem a rede pro-

tetiva, destinada ao público infantojuvenil. Quer seja através de maior articulação ou indução de políticas públicas.

A observação prática evidencia a adoção de ações extrajudiciais, com foco na prevenção, escuta e produção de subsídios técnicos para orientar decisões e medidas protetivas, tornando perceptível a concretização dos princípios da Doutrina da Proteção Integral, conforme preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao reforçar que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos.

Notoriamente, mesmo diante de desafios como a fragilidade estrutural de alguns serviços da rede, a equipe técnica que compõe a 19ª Promotoria de Justiça da comarca de Porto Velho, busca ultrapassar essas barreiras por meio de estratégias de articulação entre as instituições, recomendação de medidas, visando à efetivação e ao fortalecimento de políticas públicas.

Nota-se também, posicionamento pautado no comprometimento em dar continuidade em casos específicos ou quando necessário, propiciando a construção de respostas mais duradouras e efetivas.

Por fim, com base nos estudos abordados, é possível identificar que o processo estrutural, articulado à atuação do Serviço Social, reforça a resolutividade institucional e fortalece o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Dando fôlego a uma abordagem que não se limita apenas ao enfrentamento de situações envolvendo violações de direito, mas também contribui significativamente para a ocorrência de mudanças estruturais e preventivas, solidificando a justiça social como princípio orientador do Estado.

Referências

ANDION, Carolina; RIBEIRO, Agatha; GONÇALVES, Tiago. 30 anos de direitos da criança e do adolescente: uma análise da trajetória da política pública no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 29, n. 1, p. 168-200, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/6dndwzdvjMmTQsmP4v5VpCL>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Processo coletivo estrutural na prática e os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 20, p. 20-52, 2021. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revisa_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/482. Acesso em 22 jun. 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: 22 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, 8 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8662.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 de dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Reimpressão 2014. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 abr. 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BROTTO, Márcio Eduardo; SPOSATI, Aldaíza; SENNA, Mônica (org.). Assistência Social: política e pública. **O Social em Debate**, v. 1, Letra Capital, Rio de Janeiro, RJ. 2016. Disponível em: <http://www.ser.pucrio.br/uploads/assets/files/Assist%C3%A3ncia%20Social%20pol%C3%ADtica%20e%20p%C3%BCblica.pdf>, acesso em: 09 jul. de 2025.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de Ética Profissional do Assistente Social.** 5. ed. Brasília, DF: CFESS, 1993. Disponível em: https://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf. Acesso em: 09 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 71, de 7 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-0711.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 204, de 26 de março de 2019.** Institui a Política Nacional de Atendimento ao Pùblico no âmbito do Ministério Pùblico brasileiro. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-204.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

COSTA, Carolina Terra Quirino. Emergência do olhar do Serviço Social para a primeira infância. **16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, 2020. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/1822>. Acesso em: 19 jun. 2025.

COSTA, Maristela Cizotto. A atuação do Ministério Pùblico na perspectiva do processo estrutural: novos paradigmas para a defesa dos direitos coletivos. **Revista do Ministério Pùblico**, São Paulo, 2021.

CFESS/CRESS. **A atuação do Serviço Social no sócio jurídico:** subsídios para reflexão. Brasília, DF: CFESS, 2014. Disponível em: https://www.cfess.org.br/arquivos/CFESSsubsídios_sociojurídico2014.pdf. Acesso em 24 jun. 2025.

CFESS/CRESS. **Parâmetros para a atuação de assistentes sociais na política de assistência social.** Brasília, DF: CFESS, 2010. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf. Acesso em: 09 jul. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, RJ, nº 75, 2020. Disponível em: efaidnbmnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 09 jul. 2025.

LIMA, Alba da Silva. **Portais da transparência:** instrumento de controle social e mecanismo de permeabilidade da accountability social. Porto Velho: Ministério Público do Estado de Rondônia, 2022. Disponível em: <https://revistas.mp.ro.gov.br/solucoesjuridicas/article/view/228/179>. Acesso em: 22 jun. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Relatório das atividades judiciais e extrajudiciais da 19ª Promotoria de Justiça de Proteção à Criança e Adolescente:** agosto de 2023 a abril de 2024. Porto Velho: MPRO, 2024. Documento interno.

OCAMPOS, Larissa Alves. Os instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público e o controle social de políticas públicas. **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, Ano 20, Ed. Especial, p. 5-35, 2021. Disponível em: https://escolamp.org.br/download_sumario.aspx?id=b24wNmhxL29URzg9. Acesso em: 21 jun. 2025.

OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural.** São Paulo: Revista dos Tribunais; Thomson Reuters Brasil, 2021.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TEJADAS, Silvia da Silva. Serviço Social e Ministério Público: aproximações mediadas pela defesa e garantia de direitos humanos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 115, 2013. Disponível em: <https://search.scielo.org/?lang=pt&q=au:Tejadas,%20Silvia%20da%20Silva>. Acesso em: 30 abr. 2025.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 14/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

Justiça criminal negocial: um olhar sobre a participação do beneficiário no acordo de não persecução penal

Negotiated criminal justice: a look at the beneficiary's participation in the non-prosecution agreement

Larissa Souza Santos¹

Camyla Figueiredo de Carvalho²

¹ Bacharela em Direito pelo Centro Universitário São Lucas (UNSL/RO). Aprovada no 40º Exame da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil). Pós-Graduanda em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Público, promovido pela Escola Superior do Ministério Público de Rondônia, autora do presente artigo. Endereço eletrônico: srt.larissamds@gmail.com.

² Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pelas Faculdades Integradas de Patos (FIP). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção: Aspectos Teóricos e Práticos pela Estácio de Sá. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Mestranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito PPGD/FCR, Mestrado Profissional em Direito - Faculdade Católica de Rondônia FCR. <http://lattes.cnpq.br/1587814561847643>. <https://orcid.org/0000-0001-7343-2718>. E-mail: camyla.carvalho@sou.fcr.edu.br.



Resumo

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), criado pela Lei nº 13.964/2019, surgiu como forma de tornar o sistema de justiça criminal mais rápido e eficiente, especialmente nos casos de crimes menos graves. A ideia é que o acusado, antes de ser processado, possa fazer um acordo com o Ministério Público, evitando a ação penal, desde que cumpra certas condições. Este artigo tem como objetivo analisar se, na prática, esse acordo está sendo feito com participação verdadeira do acusado e de seu defensor, ou se funciona apenas como um documento com regras já prontas, onde o beneficiário apenas assina, sem poder discutir nada. A pesquisa foi feita por meio da leitura de livros, leis e decisões de tribunais, com base nos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Os resultados mostram que, embora o ANPP tenha sido pensado como uma negociação, muitas vezes ele acaba funcionando como um contrato de adesão, com pouca ou nenhuma participação da defesa. A conclusão do trabalho é que o ANPP precisa de melhorias para ser, de fato, um instrumento justo e equilibrado. Isso inclui mais diálogo entre as partes, promotores mais abertos à negociação, maior atuação da defesa e um controle mais rigoroso por parte dos juízes para garantir que os direitos do investigado sejam respeitados.

Palavras-chave: ANPP; justiça negocial; participação do beneficiário; contraditório; ampla defesa.

Abstract

The Non-Prosecution Agreement (ANPP), created by Law No. 13,964/2019, emerged as a way to make the criminal justice system faster and more efficient, especially in cases of less serious crimes. The idea is that the accused, before being prosecuted, can make an agreement with the Public Prosecutor's Office, avoiding criminal action, as long as he meets certain conditions. This article aims to analyze whether, in practice, this agreement is being made with the true participation of the accused and his defense attorney, or if it functions only as a document with ready-made rules, where the beneficiary only signs, without being able to discuss anything. The research was conducted by reading books, laws and court decisions, based on the principles of adversarial proceedings, broad defense and due process. The results show that, although the ANPP was designed as a negotiation, it often ends up functioning as an adhesion contract, with little or no participation of the defense. The conclusion of the work is that the ANPP needs improvements to be, in fact, a fair and balanced instrument. This includes more dialogue between the parties, prosecutors more open to negotiation, greater involvement by the defense and stricter control by judges to ensure that the rights of the person under investigation are respected.

Keywords: ANPP; negotiated justice; beneficiary participation; adversarial system; full defense.

Introdução

O sistema penal brasileiro, historicamente complexo e caracterizado pela morosidade, tem buscado alternativas que promovam maior celeridade e efetividade na resolução de conflitos criminais. Nesse contexto, a introdução do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal e consolidado pela Lei nº 13.964/2019, representa um marco relevante na justiça criminal negocial no país. Inspirado em modelos de justiça penal consensual estrangeiros, o ANPP permite ao Ministério Pùblico propor ao investigado um acordo que afaste a persecução penal mediante o cumprimento de condições específicas, visando desafogar o Judiciário e oferecer uma resposta estatal mais célere e proporcional em delitos de menor gravidade.

Contudo, a prática de aplicação do ANPP tem suscitado questionamentos acerca de sua efetividade como mecanismo verdadeiramente consensual. A principal inquietação reside na participação do beneficiário e de sua defesa técnica na construção das cláusulas do acordo.

Nesse contexto, a problemática que norteia a presente investigação questiona: o beneficiário do ANPP participa efetivamente da formulação das cláusulas acordadas, ou o instituto assume, na prática, a forma de um termo de adesão?

A atual proeminência deste estudo pontua-se diante dos princípios constitucionais que orientam o processo penal democrático, como a ampla defesa, contraditório e devido processo legal. O não emprego de diálogo efetivo na celebração do acordo poderá invalidar sua legitimidade e dar causa a distorções no manejo de um instituto que deveria refletir cooperação e equiparação entre as partes.

O objetivo geral deste trabalho é analisar se o Acordo de Não Persecução Penal está sendo elaborado com participação real do beneficiário e de sua defesa. Os objetivos específicos são: compreender o acordo de não persecução penal; analisar os requisitos para procedimento de ANPP; analisar a efetiva participação do beneficiário no ANPP; analisar o ANPP à luz dos princípios constitucionais e do processo penal; revisar o papel dos meios autocompositivos para o fortalecimento do ANPP.

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste estudo é de natureza qualitativa. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica aprofundada, aliada à análise da legislação pertinente, visando construir um referencial teórico sólido sobre o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), sua origem, fundamentos, requisitos legais e aplicação prática. O levantamento foi feito por meio de plataformas acadêmicas e repositórios institucionais de livre acesso, como Google Scholar, Academia.edu e JusBrasil.

O artigo está organizado em 5 capítulos: no primeiro capítulo, será apresentado o conceito, a origem e os fundamentos do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). No segundo capítulo, serão discutidos os requisitos legais e o procedimento de sua formalização. No terceiro capítulo, será analisada a participação do beneficiário e de sua defesa técnica na definição das cláusulas. No quarto capítulo, abordar-se-á o ANPP à luz dos princípios constitucionais do

processo penal. Por fim, no quinto capítulo, será exposto o papel dos meios autocompositivos como possibilidade para o fortalecimento do ANPP.

1 Acordo de não persecução penal: conceito, origem e fundamentos

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) é um instituto de justiça criminal negocial introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964/2019, conhecida como “Pacote Anticrime”, que acrescentou o artigo 28-A ao Código de Processo Penal. Trata-se de um instrumento concebido para viabilizar a resolução célere e eficiente de infrações penais de menor gravidade, mediante a pactuação de condições que, uma vez cumpridas pelo investigado, afastam a necessidade de deflagração da ação penal (Brasil, 2019).

Sua origem normativa encontra-se nas Resoluções nº 181/2017 e nº 183/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que, ainda de forma infralegal, delinearam os contornos iniciais da negociação penal no Brasil (CNMP, 2017;2018). Essas resoluções surgiram como resposta à necessidade de implementar soluções alternativas à persecução penal tradicional, marcada por sua morosidade, alto custo e ineficácia na repressão de delitos de menor potencial ofensivo. Contudo, tais normativas geraram intensos debates sobre a competência do CNMP para legislar sobre matéria processual, o que culminou na necessidade de positivação legislativa expressa, realizada pela Lei nº 13.964/2019 (Brasil, 2019).

Do ponto de vista conceitual, o ANPP é caracterizado como um negócio jurídico processual celebrado entre o titular da ação penal e o investigado, no qual o Ministério Público se compromete a não oferecer denúncia, desde que o imputado aceite cumprir determinadas condições estabelecidas no acordo (Antunes, 2020). A natureza jurídica do instituto, portanto, é eminentemente negocial, embora subordinada ao controle judicial quanto à legalidade e voluntariedade, e sempre com a necessária presença da defesa técnica.

O surgimento do ANPP no Brasil insere-se em um movimento político-criminal voltado à racionalização da persecução penal, buscando evitar a judicialização de condutas de menor gravidade e reduzir a sobrecarga do sistema de justiça criminal. Como observa Lopes Jr. (2021), o instituto foi concebido como uma ferramenta de política criminal destinada a privilegiar a economia processual e a oferecer respostas estatais mais proporcionais e efetivas para delitos de menor complexidade.

Nesse contexto, o ANPP expressa um novo paradigma no campo da justiça penal brasileira, pautado na flexibilização dos modelos tradicionais de persecução, na eficiência processual e na valorização de soluções consensuais. Contudo, sua aplicação demanda rigor técnico e respeito intransigente às garantias constitucionais, sob pena de esvaziamento dos fundamentos que justificam a sua criação e inserção no sistema jurídico pátrio.

A construção legislativa do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no Brasil reflete um movimento gradual de abertura do sistema de justiça penal para resultados alternativos e consensuais, demanda maior eficiência, celeridade e racionalização do processo penal. Embora o ANPP

tenha sido formalmente positivado pela Lei nº 13.964/2019, denominada “Pacote Anticrime”, sua criação normativa e conceitual remonta a experiências anteriores, tanto no campo legislativo quanto na atuação prática do Ministério Público e dos tribunais superiores (Brasil, 2019).

A primeira manifestação normativa de política criminal negocial no ordenamento jurídico brasileiro pode ser identificada no artigo 76 da Lei nº 9.099/1995, que instituiu a transação penal para infrações de menor potencial ofensivo, condicionada ao preenchimento de certos requisitos objetivos e subjetivos. A Lei dos Juizados Especiais Criminais, nesse contexto, representou o marco inicial da inserção de meios autocompositivos no processo penal, antecipando uma tendência que seria posteriormente expandida para crimes mais graves, ainda que sem violência ou grave ameaça (Brasil, 1995).

Essa mudança paradigmática também foi fortemente impulsionada pela Resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que sugeria aos membros do Ministério Público a adoção de mecanismos consensuais como política de persecução penal, inclusive por meio da celebração de acordos informais. Na prática, diversos Ministérios Públicos estaduais e federais passaram a propor acordos semelhantes ao ANPP muito antes de sua previsão legal, criando um campo de experimentação institucional que antecipou sua posterior formalização legislativa (CNMP, 2007).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, especialmente em matéria de transação penal, suspensão condicional do processo e justiça consensual, também pavimentou o caminho para a consagração do ANPP como instrumento legítimo e compatível com os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da dignidade da pessoa humana. A atuação desses tribunais superiores evidenciou uma aceitação gradual de modelos menos adversariais de justiça, desde que asseguradas garantias mínimas ao imputado.

Com a promulgação da Lei nº 13.964/2019, o ANPP passou a figurar expressamente no Código de Processo Penal, inserido por meio do artigo 28-A. Esse dispositivo atribuiu ao Ministério Público a possibilidade de propor, de forma discricionária e com a anuência da defesa, o acordo antes do oferecimento da denúncia, desde que preenchidos os requisitos legais: confissão formal e circunstanciada do investigado, inexistência de violência ou grave ameaça, e pena mínima cominada inferior a quatro anos. O acordo pressupõe, ainda, a fixação de condições ajustadas entre as partes, que podem incluir reparação do dano, prestação de serviços à comunidade, pagamento de multa e outras medidas adequadas (Brasil, 2019).

A positivação do instituto, todavia, não encerrou as discussões críticas sobre seu desenho legislativo. A exigência da confissão, por exemplo, tem sido objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial, especialmente quanto à sua compatibilidade com o princípio da presunção de inocência e com a vedação à autoincriminação. Além disso, a prática demonstrou que a efetiva negociação das cláusulas, prevista no texto legal, muitas vezes se reduz a uma aceitação das condições previamente estipuladas pelo Ministério Público, aproximando o ANPP de um modelo de contrato de adesão, o que fragiliza seu caráter consensual e o afasta dos ideais autocompositivos que motivaram sua criação.

Tais discussões encontram eco na literatura especializada, que aponta para a necessidade de uma abordagem dialógica e simétrica na construção das cláusulas do ANPP, evitando que o instituto se desvirtue de sua vocação negocial Stein (2022).

A experiência legislativa brasileira, portanto, revela que o ANPP não surgiu de um rompimento abrupto com a tradição processual penal, mas sim de um processo de construção progressiva e adaptativa, influenciada por marcos normativos anteriores, práticas institucionais e decisões jurisprudenciais. A consolidação do instituto, contudo, depende não apenas de sua formalização normativa, mas da superação de obstáculos práticos, da capacitação dos atores envolvidos e da consolidação de uma cultura jurídica voltada à horizontalidade e à resolução colaborativa dos conflitos penais.

Nesse panorama, cumpre destacar que o êxito do ANPP está intrinsecamente relacionado à atuação qualificada dos operadores jurídicos e à compreensão de que sua aplicação deve se orientar por valores democráticos, dialógicos e humanizadores. O reconhecimento da vulnerabilidade do investigado, a observância da simetria negocial e a transparência na construção das cláusulas contratuais são elementos imprescindíveis para que o instituto não se desvie de seu propósito originário. É nesse sentido que o fortalecimento do papel da defesa técnica, o respeito à autonomia da vontade e a fiscalização judicial do acordo se revelam como garantias essenciais para a preservação do caráter negocial e consensual do instrumento.

A aplicação de uma justiça criminal negocial, ao modo que se projeta com o ANPP, envolve uma mutação cultural ao interior das organizações estatais, afastando-se práticas autoritárias e verticalizadas que, no passado, marcaram o processo penal brasileiro. Superação desses dogmas encontra, não apenas na legislação ordinária, mas na própria Constituição Federal, que consagra a dignidade da pessoa humana, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa como pilares do Estado Democrático de Direito.

Outra consideração a ser feita sobre a ANPP é no contexto de um processo de transição institucional mais abrangente do setor da justiça criminal, destinado a substituir práticas punitivas e retributivas por mecanismos negociados e cooperados. Essa abordagem alinha-se ao princípio da autocomposição qualificativa, que impõe a exigência de simetria mínima pelas partes e de mecanismos a prevenir abuso ou imposições apenas unilateral do Ministério Público.

A doutrina ressalta que a formalização do acordo deve ser realizada respeitando os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade, ampla defesa e voluntariedade. É exigida a presença da defesa técnica, sob a pena de nulidade, segundo estabelecer §3º do artigo 28-A do CPP. Nesse sentido, Lima (2020) esclarece que ANPP não é direito subjetivo do imputado, mas faculdade concedida ao Ministério Público, a ser exercida utilizando-se juízo de conveniência e oportunidade, a serem, contudo, observados os requisitos legais.

Nesse contexto, o Acordo de Não Persecução Penal emerge como expressão de um novo modelo de justiça criminal, mais flexível, pragmático e orientado ao consenso, cujo êxito depende diretamente da atuação responsável dos operadores do direito e da efetiva participação do beneficiário e de sua defesa técnica na construção das condições pactuadas. A negociação real, pautada

em diálogo e equilíbrio, é elemento essencial para garantir que esse instrumento não se torne um mero termo de adesão, mas sim uma expressão concreta de justiça penal democrática.

2 Requisitos e procedimento legal do acordo de não persecução penal

A regulamentação legal do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) encontra-se no artigo 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei nº 13.964/2019. Esse dispositivo estabelece os requisitos de admissibilidade, o procedimento de celebração e as garantias que devem ser observadas para sua validade. A lei também reflete a preocupação do legislador em alinhar o instituto aos princípios constitucionais do processo penal (Brasil, 2019).

Nos termos do caput do artigo 28-A, o acordo pode ser proposto pelo Ministério Público ao investigado quando se tratar de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a quatro anos, desde que o investigado confesse formal e circunstancialmente a prática do delito. Trata-se, portanto, de um filtro objetivo que visa restringir a aplicação do ANPP a casos de menor gravidade.

De acordo com Lima (2021), para a celebração do ANPP é necessário que a infração penal tenha pena mínima inferior a quatro anos, que não haja violência ou grave ameaça e que o investigado apresente confissão formal e circunstanciada. Além disso, é imprescindível que haja justa causa para a persecução penal, não sendo hipótese de arquivamento ou de transação penal; que o beneficiário não seja reincidente, nem tenha sido contemplado com ANPP ou outros institutos despenalizadores nos últimos cinco anos; tampouco tenha praticado crime em contexto de violência doméstica ou de gênero.

Esse juízo de necessidade e suficiência, embora essencial, é alvo de críticas doutrinárias, por sua natureza subjetiva e por, eventualmente, comprometer a segurança jurídica na aplicação do ANPP. Como observa Badaró (2022), a justa causa é pressuposto indispensável da ação penal, razão pela qual o ANPP deve ser compreendido apenas como uma opção legítima quando já estão presentes os elementos que autorizam a propositura da denúncia, e não como instrumento de sua obtenção.

Outro requisito polêmico é a exigência de confissão formal e circunstanciada. Embora prevista no caput do art. 28-A, a sua obrigatoriedade tem sido criticada por violar o direito constitucional ao silêncio e o princípio da não autoincriminação, consagrados no art. 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal. Nesse sentido, Lopes Jr. (2021) adverte que a confissão exigida como condição para o acordo não pode ser convertida em elemento probatório para eventual ação penal futura, sob pena de afrontar as garantias processuais e comprometer a própria natureza consensual do ANPP.

Quanto ao procedimento, a iniciativa de propor o acordo cabe exclusivamente ao Ministério Público, que deve apresentar a proposta ao investigado e à sua defesa técnica, conforme previsto no §3º do art. 28-A do CPP. A formalização do ANPP requer a manifestação expressa do imputado, assistido por advogado, assegurando-se a voluntariedade e a compreensão plena das condições estabelecidas.

Posteriormente, a proposta será submetida ao controle judicial, momento em que o magistrado verificará a legalidade, a voluntariedade e a adequação das cláusulas pactuadas, podendo homologá-las ou recusar a homologação, caso constate vício ou inadequação. No julgamento do HC 657.165/RJ, o Superior Tribunal de Justiça, sob relatoria do ministro Rogério Schietti Cruz, decidiu que a propositura do ANPP não pode ser condicionada à confissão extrajudicial obtida ainda na fase inquisitorial, reforçando que, quando exigida, a confissão deve ser voluntária, informada e assistida por defesa técnica (Brasil, 2021).

Após a homologação, inicia-se a fase de cumprimento das condições estabelecidas, cujo êxito resultará na extinção da punibilidade, conforme prevê o §13º do art. 28-A do CPP. Em caso de descumprimento, o Ministério Pùblico poderá retomar a persecução penal, podendo utilizar a confissão realizada no acordo como elemento probatório, tema que suscita controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais.

Dante disso, é imprescindível que o procedimento de formalização e execução do ANPP seja conduzido com rigor técnico e respeito aos direitos fundamentais do investigado, de modo a assegurar que esse instrumento de justiça penal consensual se afirme como um mecanismo legítimo e eficiente de racionalização da persecução penal.

3 A efetiva participação do beneficiário no ANPP: negociação ou termo de adesão?

Embora o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) seja compreendido na doutrina como um mecanismo de justiça penal consensual, diversas análises doutrinárias e experiências práticas têm suscitado questionamentos acerca da existência de uma participação efetiva do beneficiário na definição das cláusulas pactuadas. O referido artigo 28-A do Código de Processo Penal estabelece que o acordo deve ser firmado entre o Ministério Pùblico, o investigado e seu defensor, o que, em tese, pressupõe uma negociação. Contudo, a realidade prática nem sempre corresponde a esse ideal.

Nesse sentido, Lopes Jr. (2021) ressalta que a negociação do ANPP não pode se transformar em um ato unilateral do Ministério Pùblico, sob pena de esvaziar o caráter consensual do instituto. Quando as cláusulas são impostas de forma rígida, restando ao investigado apenas aceitá-las ou rejeitá-las, o acordo perde sua natureza dialógica e se converte em um verdadeiro termo de adesão, incompatível com os princípios do contraditório e da ampla defesa.

A crítica é reforçada por Lopes Jr. (2021), ao destacar que o contraditório não se limita à ciência formal dos atos processuais, mas exige a real possibilidade de influência da defesa no resultado. Assim, quando o Ministério Pùblico se recusa a debater ou modificar as condições impostas no ANPP, a atuação da defesa se torna meramente simbólica, comprometendo o princípio da paridade de armas.

Do ponto de vista constitucional, esta prática levanta sérias preocupações. O processo penal brasileiro é estruturado sobre os princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal), os quais devem estar presentes também nas formas

alternativas de persecução penal. Como observa Lopes Jr. (2020, p. 321), “o acordo não pode ser uma mera formalidade imposta pela acusação, sob pena de violação ao devido processo legal e à dignidade da pessoa humana”.

Ainda que a confissão seja um requisito legal para a celebração do ANPP, conforme o *caput* do art. 28-A, isso não significa que o imputado renuncie aos seus demais direitos processuais. A negociação das cláusulas, por exemplo, deve respeitar os limites de proporcionalidade, razoabilidade e adequação ao caso concreto. Cláusulas excessivamente onerosas, genéricas ou desproporcionais podem ser objeto de contestação e até recusa judicial na fase de homologação.

A jurisprudência, embora ainda vacilante, começa a sinalizar para a importância da participação ativa da defesa e para a necessidade de controle das decisões do Ministério Público na fase pré-processual. No julgamento do HC 194.677/SP, o Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Gilmar Mendes, entendeu que, havendo recusa do órgão ministerial em propor o acordo de não persecução penal, os autos devem ser remetidos à instância revisional do Ministério Público, salvo manifesta inadmissibilidade, em conformidade com o § 14 do art. 28-A do CPP. Essa orientação reforça o papel garantidor do Judiciário e assegura que o beneficiário tenha sua pretensão analisada por órgão colegiado, ainda que o acordo não tenha sido oferecido na fase inicial (Brasil, 2022).

Nesse sentido, Lopes Jr. (2021) adverte que a legitimidade do ANPP como mecanismo de justiça penal consensual depende da real possibilidade de participação e influência da defesa. Quando o Ministério Público se recusa a dialogar ou a adaptar as cláusulas à realidade do caso concreto, o instituto perde seu caráter negocial e se converte em mero instrumento de imposição, esvaziando sua função democrática.

Por outro lado, Vasconcellos (2021) argumenta que, quando há espaço para construção conjunta, o ANPP pode funcionar como meio eficiente de pacificação e racionalização do sistema penal, especialmente quando o defensor atua de forma técnica e o Ministério Público adota uma postura dialógica.

Portanto, verifica-se que a efetividade da participação do beneficiário no ANPP ainda depende menos da previsão legal e mais da prática institucional adotada por cada Promotoria. Enquanto em alguns contextos se observam avanços na construção cooperativa do acordo, em outros persiste um modelo verticalizado, com escassa abertura para a negociação real das condições.

4 O ANPP à luz dos princípios constitucionais do processo penal

Uma aplicação do Acordo de Não Persecução Penal deve ser examinada no âmbito dos princípios constitucionais estruturais do processo penal democrático: o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Os referidos princípios não se arruínam pela natureza negociação do acordo; ao contrário, devem ser acentuados uma vez mais, a fim de se prevenir distorções invalidadas da legitimidade do instituto.

O artigo 5º da constituição assegura, em seus incisos LIV e LV, que ninguém será preso sem a observância do devido processo legal, assegurados aos litigantes, em juízo ou em processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes. Embora no ANPP sua realização se dê antes da ação penal ser intentada, se cuida de um procedimento que pode trazer efeitos puníveis e limites importantes à liberdade do imputado. Não pode, portanto, prescindir dessas garantias.

A negociação das cláusulas do ANPP deve, portanto, pautar-se em parâmetros que respeitem o equilíbrio entre as partes. Como destaca Stein (2022), o devido processo legal visa proteger o cidadão de procedimentos arbitrários e deve ser aplicado a todo e qualquer procedimento de natureza sancionatória, mesmo que informal ou pré-processual.

Contudo, parte da doutrina critica a forma como o ANPP vem sendo operacionalizado, especialmente no que diz respeito à exigência de confissão como requisito obrigatório para sua celebração. Embora prevista no caput do artigo 28-A do CPP, sua compatibilidade com o princípio da presunção de inocência é amplamente questionada. Nesse sentido, Lopes Jr. (2020) ressalta que a confissão sempre foi uma questão tormentosa no processo penal, pois pode levar até mesmo inocentes a admitirem a prática de delitos que não cometem.

Nessa mesma linha, Lima (2021) observa que a justiça penal negocial, ao ampliar os espaços de consenso, deve ser cuidadosamente conduzida para não fragilizar garantias fundamentais, como o direito ao silêncio e a presunção de inocência. Para o autor, é essencial que a manifestação de vontade do investigado seja plenamente livre e informada, evitando que ele seja induzido a aceitar cláusulas excessivas apenas para se livrar dos riscos da persecução penal.

Por outro lado, Vasconcellos (2021) argumenta que, quando o ANPP é construído de forma cooperativa, com atuação técnica da defesa e postura dialógica do Ministério Público, a exigência de confissão pode ser compreendida não como uma violação, mas como um filtro adicional de legitimidade. Nessa perspectiva, o instituto pode se consolidar como um meio eficiente de pacificação e racionalização do sistema penal.

No mesmo sentido, Feitosa e Oliveira (2022) afirmam que os acordos penais, quando celebrados com observância das garantias legais e submetidos ao controle judicial, não ferem o devido processo legal. Pelo contrário, representam um novo paradigma de justiça penal democrática, em que o consenso se apresenta como forma legítima de resolução de conflitos, desde que não haja coação, assimetrias excessivas ou imposição de condições abusivas.

É nesse ponto que a atuação do juiz se torna essencial. O §4º do artigo 28-A determina que o magistrado deverá realizar audiência específica para verificar a voluntariedade do imputado antes de homologar o acordo. Cabe-lhe, portanto, assegurar que o pacto foi construído em conformidade com os princípios constitucionais, recusando a homologação sempre que houver vício de consentimento, cláusulas ilegais ou ausência de real participação da defesa.

Dessa forma, o alinhamento do ANPP com os princípios constitucionais depende menos do texto legal e mais da forma como o instituto é aplicado na prática. Sempre que a negociação se realizar com respeito à dignidade da pessoa humana, à ampla defesa e ao contraditório, o

ANPP pode representar um avanço na democratização do processo penal. Caso contrário, corre-se o risco de mascarar uma imposição sob a aparência de consenso.

5 O papel dos meios autocompositivos como inspiração para o fortalecimento do ANPP

A implementação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no sistema jurídico brasileiro representa um importante avanço na busca por formas alternativas de solução de conflitos penais. Contudo, para que o instituto alcance sua plena eficácia, é fundamental analisar experiências exitosas em outras áreas do Direito, especialmente no campo dos meios autocompositivos utilizados em litígios estruturais.

Silva (2024) destaca que os meios autocompositivos, como a negociação, a mediação e a conciliação, apresentam notável capacidade de produzir soluções mais adequadas e efetivas, considerando a realidade das partes envolvidas:

Partindo-se da premissa de que os interessados conhecem suas dificuldades e seus potenciais, é certo que a solução consensual tende a produzir resultados mais viáveis e concretos do que uma solução imposta pelo Judiciário. Afinal, em muitos casos, uma solução imposta pelo magistrado – sem considerar ou conhecer integralmente as potencialidades dos envolvidos – pode acabar resultando em simples palavras jogadas ao vento, sem qualquer chance de se concretizar efetivamente (Silva, 2024, p.21).

Essa perspectiva reforça a importância de garantir, no âmbito do ANPP, um espaço efetivo de diálogo e construção conjunta das cláusulas do acordo. O foco não deve estar apenas na rapidez procedural, mas na busca por soluções que realmente atendam às particularidades do caso concreto.

Além disso, Vitorelli (2022) enfatiza que o desenvolvimento de soluções estruturais exige ambientes dialogais mais horizontais e igualitários, em contraste com a dinâmica verticalizada de uma corte suprema. Para o autor, soluções negociadas podem oferecer vantagens significativas, pois se mostram mais aderentes às necessidades e possibilidades dos envolvidos.

Ao transpor essa reflexão para o contexto do ANPP, percebe-se que a construção de acordos penais mais justos e equilibrados depende do fortalecimento de práticas efetivamente dialógicas, que permitam à defesa técnica e ao beneficiário influenciar de forma concreta as condições pactuadas. Assim, a experiência dos meios autocompositivos aplicados em litígios estruturais serve como inspiração para aprimorar a justiça penal negocial, reforçando a necessidade de um processo mais democrático, participativo e voltado à proteção dos direitos fundamentais.

Considerações Finais

A pesquisa desenvolvida permitiu compreender que o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido pela Lei nº 13.964/2019, representa um instrumento da justiça criminal negocial, voltado à racionalização do sistema penal e à ampliação de soluções consensuais. Abordou-se sua conceituação, origem nas Resoluções do CNMP e experimento anteriores, evidenciando sua busca por eficiência e rapidez na persecução penal.

Na sequência, foi detalhada a regulamentação legal do ANPP, analisando seus requisitos de admissibilidade (art. 28-A do CPP), como a ausência de violência, pena mínima e confissão, e o procedimento de sua celebração. Foram examinadas as controvérsias sobre a exigência da confissão e suas implicações nas garantias constitucionais, como o direito ao silêncio e a presunção de inocência, tema de intenso debate doutrinário e jurisprudencial.

Ao analisar a efetiva participação do beneficiário na construção do ANPP, notou-se que, apesar de sua natureza consensual e da previsão legal de negociação, a prática muitas vezes aproxima de um termo de adesão. Observou-se que a participação do investigado, mesmo assistido por sua defesa técnica, frequentemente se reduz à simples aceitação de condições previamente elaboradas pelo Ministério Público, sem uma margem real de discussão ou modificação. Essa dinâmica, conforme apontado, pode esvaziar o caráter consensual do instituto, comprometendo sua legitimidade e o equilíbrio entre as partes.

A compatibilidade do ANPP com os princípios constitucionais do processo penal, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, constituiu um ponto crucial da investigação. Demonstrou-se que tais princípios não perdem sua eficácia em razão da natureza negocial do acordo; ao contrário, devem ser reforçados para evitar distorções que comprometam a legitimidade do instituto. A atuação do magistrado na fase de homologação, ao verificar a voluntariedade e a adequação das cláusulas, revela-se fundamental para assegurar a conformidade constitucional do instrumento, protegendo o cidadão de procedimentos arbitrários e garantindo que o pacto seja construído em conformidade com as garantias fundamentais.

Considerou-se, ainda, a relevância dos meios autocompositivos como inspiração para o fortalecimento do ANPP. A análise indicou que a experiência de negociação em outras áreas do Direito pode oferecer diretrizes para aprimorar a capacidade do ANPP de produzir soluções mais adequadas e eficazes, valorizando o diálogo e a construção conjunta, indo além da mera rapidez procedural.

Nesse contexto, foram identificadas possibilidades de aprimoramento para a efetivação da negociação no ANPP. Entre elas, destacam-se: a capacitação contínua dos membros do Ministério Público em técnicas de negociação; o fortalecimento da Defensoria Pública para assegurar uma defesa técnica combativa; a eventual institucionalização de audiências prévias de negociação; a ampliação do controle judicial sobre a voluntariedade e a legitimidade das cláusulas; e a criação de protocolos institucionais que promovam maior transparência e segurança jurídica. Tais medidas não configuram propostas normativas acabadas, mas possibilidades que emergem da reflexão acadêmica e que podem contribuir para o amadurecimento do debate sobre a justiça penal consensual no Brasil.

Assim, conforme os dados apresentados, em resposta ao problema de pesquisa sobre a participação do beneficiário na formulação das cláusulas e se o ANPP tem sido aplicado como uma construção conjunta ou um termo de adesão, o Acordo de Não Persecução Penal tem operado, na prática, predominantemente como um termo de adesão, com a participação do beneficiário frequentemente reduzida à simples aceitação de condições previamente elabora-

das, sem um espaço efetivo para negociação ou construção conjunta. Isso se afasta do ideal de um instrumento verdadeiramente consensual entre o Ministério Público, o investigado e sua defesa técnica. Embora a previsão legal e o respaldo jurisprudencial existam para a negociação, a efetivação de um diálogo substancial e equilibrado ainda impõe desafios significativos à aplicação do instituto.

Para que o ANPP se consolide como uma ferramenta legítima de justiça penal negocial, é fundamental que o sistema de justiça adote medidas que garantam uma participação mais ativa do beneficiário na definição das cláusulas do acordo. Isso inclui a padronização de procedimentos que assegurem o contraditório desde as tratativas iniciais, o fortalecimento e valorização da atuação da defesa técnica, além da capacitação contínua dos membros do Ministério Público, visando uma postura mais aberta ao diálogo e menos impositiva. Essas medidas são essenciais para que o ANPP não se desvie de seus objetivos constitucionais de transparência, equilíbrio entre as partes e abertura à negociação real, afirmando-se como um avanço importante na democratização do processo penal brasileiro.

Referências

ANTUNES, Eduardo. **O acordo de não persecução penal: uma análise crítica**. São Paulo: Atlas, 2020.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 24 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e outras normas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007**. Dispõe sobre a adoção de políticas institucionais para a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/501>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017.** Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Pùblico. Conselho Nacional do Ministério Pùblico. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 183, de 24 de janeiro de 2018.** Altera a Resolução CNMP nº 181/2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Pùblico. Conselho Nacional do Ministério Pùblico. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 194.677/SP.** Ementa: Habeas corpus. 2. Consoante competente do Supremo Tribunal Federal, não cabe ao Poder Judiciário importar ao Ministério Pùblico obrigações de ofertar acordo em âmbito penal. [...] Ordem parcialmente concedida para determinar serem os autos remetidos à Câmara de Revisão do Ministério Pùblico Federal, a fim de que aprecie o ato do procurador da República que negou ao paciente a oferta de acordo de não perseguição penal.. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 11 maio 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur450789/false>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 657.165/RJ.** Ementa: HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. PODER-DEVER DO MINISTÉRIO PÙBLICO. AUSÊNCIA DE CONFISSÃO NO INQUÉRITO POLICIAL. NÃO IMPEDIMENTO. REMESSA DOS AUTOS À PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. INTELIGÊNCIA DO ART. 28-A, § 14, DO CPP. NECESSIDADE. ORDEM CONCEDIDA. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 30 ago. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=161729805®istro_numero=202100976515&peticao_numero=&publicacao_data=20220818&formato=PDF. Acesso em: 10 set. 2025.

FEITOSA, Felipe de Sousa Lima; OLIVEIRA, André Dantas. Os limites da justiça consensual no sistema jurídico-penal brasileiro. **Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Pùblico do Ceará**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 101–120, 2022. Disponível em: <https://raesmpce.em-nuvens.com.br/revista/article/view/207>. Acesso em: 9 set. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SILVA, Ana Carolina do Couto e. **A contribuição dos meios autocompositivos de resolução de conflitos na implementação de políticas públicas sob o enfoque do litígio estrutural**. 2024. 102 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/22981>. Acesso em: 9 set. 2025.



STEIN, Ana Carolina Filippone. Acordo de não persecução penal e presunção de inocência: a (im)possibilidade da presença do direito fundamental à presunção de inocência em ambiente extraprocessual negocial. In: DE BEM, Leonardo Schmitt;

MARTINELLI, João Paulo. **Acordo de não persecução penal.** 3^a. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022. p. 29-50.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Barganha e justiça criminal negocial:** análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural:** teoria e prática. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 14/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

Inclusão Social e produtiva dos catadores no Município de Porto Velho: dever do ente municipal de implementar política pública

Duty of the Municipal Entity to implement public policy

Leriano Carvalho da Silva¹

Tâmera Padoin Marques Marin²

1 Advogado. Pós-graduando em Linguagem Jurídica. Discente da Especialização em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no Âmbito do Ministério Público oferecida pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia. E-mail: leriano.adv@hotmail.com.

2 Doutora em Direito Constitucional pela PUC/RS (2024). Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR (2018). Especialista em Ciências Criminais pela UNAMA (2007), em Direito Público pela UNIDERP (2010) e em Prevenção e Repressão à Corrupção: aspectos teóricos e práticos pela Universidade Estácio de Sá (2018). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2004). É Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia desde 2007. Professora colaboradora da Faculdade Católica de Rondônia - FCR e da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia - EMPRO. Autora da obra “A Lei Anticorrupção e o acordo de leniência. Uma análise do regime geral para celebração desse instrumento”, publicado pela Editora Fórum. <http://lattes.cnpq.br/2777303777583394>. <https://orcid.org/0009-0004-7234-9735>. 21794@mpro.mp.br.

Resumo

O artigo aborda a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e sua aplicação no município de Porto Velho, Rondônia, destacando o dever do ente municipal na inclusão social e produtiva dos catadores, trabalhadores em situação de extrema vulnerabilidade, para assegurar um trabalho decente e dignidade com o encerramento do lixão da Vila Princesa, detalhando o ajuizamento da Ação Civil Pública (ACPCiv 0000787-90.2023.5.14.0007), que objetiva obrigar o município a implementar a política pública necessária à contratação dos catadores em cooperativas.

Palavras-chave: política pública; catadores; Porto Velho.

Abstract

The article addresses the National Solid Waste Policy (PNRS) and its application in the municipality of Porto Velho Rondônia, highlighting the duty of the municipal entity in the social and productive inclusion of waste pickers, workers in situations of extreme vulnerability, to ensure decent work and dignity with the closure of the Vila Princesa landfill. Detailing the filing of the Public Civil Action (ACPCiv 0000787-90.2023.5.14.0007) which aims to force the municipality to implement the public policy necessary to hire waste pickers in cooperatives.

Introdução

A Lei 12.305/2010 estabelece que a eliminação e recuperação de lixões deve ocorrer associada à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (artigo 15, V, e art. 17, V, da Lei 12.305/2010). A política pública prevê que o poder público pode remunerar serviços prestados por associações e cooperativas de catadores, permitindo que permaneçam realizando a mesma atividade, organizados coletivamente e com segurança e dignidade.

Em Porto Velho, com o fechamento do lixão da Vila Princesa, os resíduos sólidos passaram a ser recolhidos por empresas particulares, o que veio a prejudicar os catadores, gerando um dano irreversível aos trabalhadores.

Como a legislação ambiental e de Direitos Humanos disciplina a inclusão social e produtiva de catadores no Município de Porto Velho? O problema enfrenta as normas aplicáveis à política pública, frente à inércia do ente público municipal, que causa prejuízo a esses profissionais em situação de vulnerabilidade.

O objetivo geral a ser alcançado consiste em analisar como a legislação ambiental e de Direitos Humanos disciplina a inclusão social e produtiva de catadores no Município de Porto Velho. Para tanto, os objetivos específicos são: identificar na Política Nacional de Resíduos Sólidos o dever do Município de Porto Velho de implementar a inclusão social e produtiva dos catadores; analisar a legislação sobre Direitos Humanos que disciplina a inclusão social e produtiva dos catadores, considerando o perfil social desses profissionais; levantar as medidas judiciais e extrajudiciais adotadas pelo Ministério Público para garantir a inclusão social e produtiva dos catadores em Porto Velho.

A metodologia aplicada ao caso é exploratória, e quanto ao modo de coletagem de dados e bibliográfica, coletando informações de livros, artigos e outras fontes de relevância para o tema proposto.

Este artigo está dividido em três partes. A primeira aborda a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o dever do Município de Porto Velho de implementar a inclusão social e profissional dos catadores. A segunda detalha os direitos previstos em normas internacionais e no direito interno, bem como apresenta o perfil social dessa população vulnerável. Por fim, a terceira seção detalha a ação civil pública ACPCiv 0000787-90.2023.5.14.0007, uma ação conjunta do Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Rondônia, Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado de Rondônia objetivando implementar a política pública, a qual tramita na Justiça do Trabalho.

1 Política Nacional de Resíduos Sólidos no Município de Porto Velho

A Constituição Federal atribui à municipalidade a obrigação de prestar serviços públicos relativos aos interesses locais (art. 30, I e V CF, 1998). Cabe aos municípios, titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, a implantação da coleta seletiva (art. 36, I a IV, § 1º, PNRS). A Lei Orgânica do Município de Porto Velho confirma essa responsabilidade (art. 7º, XXVI, e art. 19, parágrafo único, 1990).

A Lei nº 12.305/2010, que trata da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), define gestão integrada dos resíduos sólidos como um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (art. 3º, XI).

A PNRS reconhece que o resíduo sólido reutilizável e reciclável é um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (art. 6º, VIII). As metas para a eliminação e recuperação de lixões devem estar associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais recicláveis (art. 15, V, e art. 17, V, da PNRS).

A Política Nacional em questão tem como objetivo a “integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art. 7º, XII). A normativa define, entre os seus instrumentos de atuação, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis (artigo 8º, III e IV), que terão a participação priorizada no sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos, notadamente se constituídas de pessoas físicas de baixa renda (art. 10 da PNRS e art. 36, I a IV, do Decreto nº 10.936/2022).

O formato de cooperativa disciplinado pela Lei nº 12.690/2012 assegura aos sócios os seguintes direitos: retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas; duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44

(quarenta e quatro) horas semanais, exceto quando a atividade, por sua natureza, demandar a prestação de trabalho por meio de plantões ou escalas, facultada a compensação de horários; repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; repouso anual remunerado; remuneração para o trabalho noturno superior à do diurno; adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas; seguro de acidente de trabalho e outros.

Os municípios deverão elaborar um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, inclusive como condição para repasses de recursos financeiros federais da União, ou para obtenção de incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para realizar empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, incluindo a adequada estruturação de cooperativas de catadores e a assistência técnica a estas, até que adquiram autossustentabilidade (PNRS, Art. 18).

Em fevereiro de 2021, o Município de Porto Velho apresentou o Plano Municipal de Saneamento Básico. Nos termos do plano, o lixão da Vila Princesa data da década de 1990, período em que já se iniciavam as atividades de catadores informais no local, atividade realizada por centenas de famílias.

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Porto Velho prevê o encerramento do lixão com redução de impactos sociais e inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis atuantes no local. Considerando que a Vila Princesa surgiu devido às atividades do lixão, é fundamental que ações relativas à sua regularização sejam realizadas concomitantemente com o encerramento do lixão, dado o caráter não somente econômico, mas também ambiental e social da questão (2021, pág. 151).

O plano menciona, ainda, ações de planejamento e ampliação da coleta seletiva, destacando o dimensionamento de equipes, veículos e melhoria das estruturas físicas e capacidade de triagem dos galpões de catadores e construção de centrais de triagens (2021, pág. 110).

Conquanto as cooperativas de catadores de materiais recicláveis atuem no manejo dos resíduos sólidos produzidos pela cidade, não há a contrapartida do ente público com a remuneração do trabalho ambiental prestado, tampouco o fornecimento necessário para a realização da coleta seletiva dos meios de tratamento e processamento dos resíduos sólidos recicláveis. Os catadores sequer contam com assessoria técnica, social e operacional contínuas e permanentes, a fim de que a associação ou cooperativa de trabalho detenham plenas condições de trabalho, viabilidade econômica e continuidade de sua atividade, ausente cursos de capacitação e formação continuados para os catadores.

Há verdadeira exclusão dos catadores de materiais recicláveis do processo socioprodutivo de tratamento dos resíduos sólidos, que acarreta o aviltamento da dignidade dos trabalhadores, que se veem obrigados a subsistir apenas com a renda obtida da venda dos materiais, em prejuízo da sua saúde e segurança.

A atividade de reciclagem dos materiais descartados deve ser realizada em observância ao benefício social dela extraído, mediante a promoção da dignidade dos trabalhadores catadores.



Os catadores trabalham em benefício do Município de Porto Velho, do meio ambiente e da coletividade, contudo laboram em situação degradante, pois não possuem espaço físico adequado ao trabalho, não recebem equipamentos de proteção individual pelo Poder Público e não são remunerados pelos serviços ambientais prestados, o que implica perpetuação da miséria e exclusão social a que são submetidos.

A coleta seletiva realizada pela comunidade da Vila Princesa ao longo dos anos consiste em inestimável serviço público, contribui significativamente para a redução de resíduos, o reaproveitamento de materiais e a mitigação de impactos ambientais. O grupo optou por fazer da coleta seletiva sua profissão e modo de vida por gerações, sendo-lhe assegurado não só a autonomia de continuar com a ocupação econômica, mas também desenvolvê-la com dignidade.

2 Inclusão social e profissional dos catadores como garantia de trabalho decente

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos, dentre outros, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, III e IV). Tem como objetivo a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III). Garante os direitos sociais, dentre eles a saúde, o trabalho, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (art. 6º). Determina que a ordem econômica deve estar fundada na valorização do trabalho humano e tem por finalidade assegurar existência digna a todos (art. 170). Inclusive estimula o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, § 2º), que promovem a emancipação de famílias, base da sociedade protegida pelo Estado (art. 226).

A Declaração Universal de Direitos Humanos estabelece que todo ser humano tem direito à realização dos direitos sociais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade, dentre eles o direito ao trabalho, à segurança pessoal, a proteção contra o desemprego, à livre escolha do trabalho e a condições equitativas e satisfatórias de trabalho (artigos 3, 22 e 23).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) prevê o direito de toda pessoa gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem remuneração que proporcione uma existência decente para o trabalhador e sua família, bem como saúde e higiene no trabalho, descanso, lazer, limitação razoável das horas de trabalho, férias periódicas remuneradas e remuneração dos feriados (art. 7º).

A Agenda 2030 das Nações Unidas prevê o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 8, o qual busca promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define trabalho decente como adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna.

A Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, estabelece que o trabalho de crianças e adolescentes na coleta de material reciclável, nos “lixões” e aterros e, também, nas vias urbanas e logradouros públicos é considerado uma das piores formas de trabalho infantil (art. 3º).

Os trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável são responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança (Classificação Brasileira de Ocupações, código CBO 5192).

O perfil social dos catadores retrata o precipício entre os direitos elencados nas normas citadas e a realidade vivenciada pelos catadores. Estudo desenvolvido pela Papel Social (Picolott; Pinho; Casara, 2024, p. 46) cita o Anuário da Reciclagem de 2021, elaborado pela Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT), segundo o qual as catadoras mulheres são maioria em todas as regiões do Brasil, com 54% em média, e pretos e pardos compõem 76,1% dos trabalhadores.

O estudo expõe dados obtidos pela Ciclosoft em 2023, que entrevistou 300 catadores autônomos divididos entre as cidades de São Paulo, Porto Alegre e Fortaleza. Os dados destacam que 69,4% são homens pardos e pretos; 46,3% estão em situação de rua; 57,3% identificaram-se pela profissão de reciclagem, enquanto 14% se autodenominaram catador(a); 85% sobrevivem exclusivamente da catação e 15% tiram renda de outras atividades, principalmente no setor de construção e em serviços de limpeza e cozinha; 38,6% não sabem como fazer parte de uma organização de catadores e 47,3% não demonstraram interesse em integrar associação ou cooperativa; 62,6% possuem ensino fundamental incompleto, dos quais 21,9% interromperam os estudos ainda nos primeiros anos do ensino fundamental, 10% não frequentaram a escola e 18% não sabem ler e escrever; 24,3% não possuem documentos (Picolott, Pinho e Casara, 2024, pág. 48-49).

O Atlas Brasileiro da Reciclagem, publicado pela Ancat em 2022, apresenta o registro de 2.018 associações e cooperativas, das quais 82% estão devidamente formalizadas junto à Receita Federal. A pesquisa aponta que 45,8% dos membros possuem ensino fundamental incompleto, 8,8% não foram alfabetizados e apenas 25% tiveram acesso ao ensino médio. Ainda assim, as funções administrativas costumam ser exercidas por eles próprios (Picolott; Pinho; Casara, 2024, p. 49).

O Papel Social destacou o impacto da baixa escolaridade desses profissionais (Picolott; Pinho; Casara; 2024, p. 49):

O acesso à educação é um direito humano fundamental, negado ainda na infância a milhares de brasileiros, principalmente a vítimas de trabalho infantil. Além dos casos contemporâneos, muitas catadoras e catadores adultos e idosos relatam ter começado a trabalhar quando crianças, geralmente junto à família. A baixa escolaridade é uma das principais razões que obrigam trabalhadores a buscarem empregos precarizados e mal remunerados, à margem das proteções legais. É mais um grande entrave para a formalização das associações e cooperativas, ante às exigências para manter o funcionamento das organizações.

Em relação à renda, a Papel Social apresenta dados da pesquisa Ciclosoft 2023 que indicam que a renda média de 44,1% dos catadores de 685 organizações entrevistadas é de até R\$ 1.100, havendo diferenças regionais, sendo esta a renda média de 83% dos catadores do Nordeste; acrescenta que 20,7% dos catadores do Nordeste e 19% dos catadores do Norte recebem menos de um salário-mínimo. Dos catadores autônomos entrevistados, pelo menos 70% recebem até R\$ 1.100. A baixa renda é retratada pelo Papel Social da seguinte forma (Picolott; Pinho; Casara, 2024, p. 59):

As organizações de catadores são autogestionadas e não visam o lucro, possuindo um caráter de assistência social ao promover a geração de trabalho e renda para uma população socioeconomicamente vulnerável. Sendo assim, na ausência de contratos para suprir as despesas relativas a seu funcionamento, elas são custeadas pelos próprios trabalhadores, o que impacta diretamente no salário final. Feitos os descontos ligados à operação e aos impostos, a remuneração dos cooperados e associados costuma ocorrer em duas formas principais: por rateio e por produção. No primeiro caso, o faturamento da organização é repartido entre os trabalhadores, que recebem o mesmo pagamento por hora trabalhada, independentemente do cargo. Já a remuneração por produção é individual, havendo variações de acordo com a função exercida e com o volume de material processado por cada catador.

Nas duas formas de remuneração, os salários também são afetados pela volatilidade dos preços dos recicláveis e pela inconstância na quantidade e na qualidade dos resíduos advindos da coleta, seja ela entregue pelo município ou realizada pelos próprios catadores. Apesar das associações e cooperativas oferecerem certa segurança financeira, inexistente entre os catadores independentes, não é garantido que todo mês elas consigam bancar suas despesas e ainda manter uma renda estável aos trabalhadores e às suas famílias.

As condições de trabalho são extremas. Entre 2012 e 2021 foram notificados 8.215 acidentes de trabalho nos setores econômicos que envolvem o manejo de resíduos. Dos acidentes registrados, 79 tiveram como vítimas crianças e adolescentes.

A informalidade foi destacada pelo Papel Social nos seguintes termos (Picolott; Pinho e Casara; 2024, p. 125):

Estima-se que entre 12,6 milhões e 56 milhões de catadores trabalhem informalmente na base da cadeia global da reciclagem, de acordo com a Aliança Global Para Alternativas à Incineração (GAIA). Na América Latina e no Caribe, o setor informal provê de 50 a 90% dos materiais recicláveis utilizados nas indústrias, enquanto recebe apenas 5% do lucro. Não há dados precisos sobre quantos são exatamente os catadores informais no Brasil, mas é certo que são a maioria na base da cadeia produtiva, e também o grupo que nela se encontra mais vulnerabilizado. Segundo estimativa do MNCR, eles representam 85% de toda a categoria.

A Papel Social destaca graves violações, identificando a ocorrência de trabalho escravo e trabalho infantil, com destaque para as condições em que os catadores desenvolvem a atividade econômica (Picolott; Pinho; Casara, 2024, p. 146-147):

Além das condições degradantes, é comum entre os catadores o cumprimento de jornadas exaustivas, já que os ganhos dependem diretamente da quantidade e qualidade dos materiais a serem comercializados. Em São Paulo, catadores autônomos afirmaram trabalhar das primeiras horas da manhã até depois das 20h, entre a catação nas ruas e a separação do que foi recolhido nas várias viagens diárias.

Nesse contexto, a efetivação de Direitos Humanos perpassa pela implementação de política pública que reconheça a situação de vulnerabilidade dos catadores, bem ainda estabeleça mecanismos que garantam trabalho decente a eles.

3 A Ação Civil Pública ACPCiv 0000787-90.2023.5.14.0007

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da Constituição Federal, Brasil, 1988).

A partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO92 ou Rio92), diversos países passaram a considerar o desenvolvimento sustentável como componente da sua estratégia política, conjugando ambiente, economia e aspectos sociais.

A Agenda 21 propõe meios operacionais para a aplicação da política de desenvolvimento sustentável, referenciando a construção de Planos de Ação a serem implementados a nível global, nacional e local, pelas organizações do Sistema das Nações Unidas, Governos e Autoridades Locais, bem como pelos cidadãos, em todas as áreas onde a atividade humana provoca impactos ambientais. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em 2002 reafirmou a necessidade da plena implementação da Agenda 21.

As Nações Unidas declararam a década 2005-2014 como “A Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável”. O “Fórum do Milênio” ocorrido em 2000 na sede da ONU deu origem a uma declaração consensual que apontou a visão da inclusão global da espécie humana, assim como da complexa interdependência da raça humana com o planeta e seus recursos naturais limitados.

A Agenda Global 21 contempla o combate à pobreza, a “capacitação dos pobres para a obtenção de meios de subsistência sustentáveis” (Capítulo 3), prevê a “proteção e promoção das condições da saúde humana”, a “proteção dos grupos vulneráveis” e a “redução dos riscos para a saúde decorrentes da poluição e dos perigos ambientais” (Capítulo 6), propõe “a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos”, o oferecimento a todos de habitação adequada”, “promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra”, “promover a existência integrada de infraestrutura ambiental, água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos” e “promover o desenvolvimento dos recursos humanos” (Capítulo 7).

O Brasil se fez presente em todas as discussões e ratificou todos os instrumentos internacionais mencionados. O Direito Constitucional-Ambiental Brasileiro, notadamente a partir da constitucionalização, influencia todos os ramos do Sistema Jurídico brasileiro. Na lição de Sarlet e Fensterseifer (2019):

[...] a CF/1988 consagrou, em capítulo próprio (art. 225), o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito (e dever) fundamental da pessoa humana e estabeleceu um conjunto de princípios e regras em matéria de tutela ambiental, reconhecendo o caráter vital da qualidade (e segurança) ambiental para o desenvolvi-

mento humano em níveis compatíveis com a sua dignidade, no sentido da garantia e promoção de um completo *bem-estar existencial*. A CF/1988 (art. 225, caput, e art. 5º, § 2º) atribuiu ao direito ao ambiente, o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado de Direito brasileiro. Esse novo regime jurídico-constitucional ecológico vincula todas as dimensões do Estado, impactando, de modo particular, a atuação dos três poderes republicanos: Legislativo, Executivo e Judiciário. A ordem constitucional consagrou a dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, tanto sob a forma de um objetivo e tarefa estatal quanto de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico. O Estado brasileiro, por força da norma constitucional, está, portanto, obrigado a adotar medidas – legislativas, administrativas e judiciais – atinentes à tutela ecológica, capazes de assegurar concretamente o exercício do direito fundamental em questão.

O Estado brasileiro, no âmbito das funções estatais de todos os entes da federação, está obrigado a adotar condutas positivas e negativas atinentes à tutela ecológica. Na lição de Sarlet e Fensterseifer (2019, Vol 11, n.20, p.55):

Há, de tal sorte, obrigação constitucional do Estado-Legislador de adotar medidas legislativas e do Estado-Administrador de executar tais medidas de forma adequada e suficiente à tutela ecológica, assegurando o exercício efetivo do direito fundamental em questão. E, quando tal não ocorrer, por omissão ou atuação insuficiente dos entes estatais, o Estado-Juiz poderá ser acionado para coibir ou corrigir eventuais violações aos parâmetros constitucionalmente exigidos em termos de proteção e promoção do direito de todos a viverem um ambiente saudável, seguro e equilibrado.

Sarlet e Fensterseifer (2019, Vol 11, n.20, p.55) conceituam a *governança judicial ecológica* como sendo a competência do Poder Judiciário, sob a forma de uma imposição normativo-constitucional, de salvaguarda da Natureza no âmbito do exercício da jurisdição, legitimada pela inafastabilidade do controle jurisdicional de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito assegurado no rol de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXXV, da CF/1988).

A governança judicial ecológica é realizada pelo Poder Judiciário inclusive quando identificada omissão do Estado, podendo o Ministério Público postular o controle judicial de políticas públicas ambientais, por meio da ação civil pública. O *Parquet* dispõe, ainda, de mecanismos como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, a recomendação e outros.

O Direito Ambiental como instrumento para assegurar condições de vida para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CF/1988) instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS), a qual deve ser cumprida pelo Município de Porto Velho, não só por ser uma política pública ambiental, mas também por assegurar trabalho decente aos catadores.

Cabe ao Ministério Público, identificando a omissão do ente público, instar o Poder Judiciário por meio de instrumentos como a ação civil pública, ocasião em que este exerce o dever de governança judicial ecológica ao garantir a efetivação da política pública em questão.

Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público orienta que o Ministério Público Brasileiro deve preservar e dignificar a atividade dos catadores de material reciclável, garantindo que possam permanecer na mesma atividade, porém, organizados coletivamente e com segurança e dignidade (2014, p. 6.).

Em 12 de novembro de 2021, o Ministério Público do Estado de Rondônia e o Ministério Público do Trabalho, por meio da Recomendação Conjunta nº 001/2021, recomendaram ao Prefeito do Município de Porto Velho que “inclua no Plano Municipal de Saneamento Básico”:

A contratação direta, pelo Município de Porto Velho, de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis, recicláveis e compostagem formadas por pessoas físicas de baixa renda.

O incentivo ao desenvolvimento das cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis, dando todo o apoio necessário para a devida formalização jurídica e adequação às exigências legais de funcionamento, tornando-as aptas à contratação pelo Município.

A instituição de programa permanente de capacitação e formação profissional para os catadores de materiais recicláveis em parceria com instituições de ensino público, privado e do terceiro setor.

A garantia de condições contratuais adequadas às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

A garantia de condições estruturais e logísticas adequadas para a prestação os serviços pelos empreendimentos.

A garantia de condições adequadas de trabalho e um meio ambiente de trabalho seguro e saudável aos catadores de materiais recicláveis, o que depende de providências básicas previstas nas Normas Regulamentadoras NRs 1, 6, 7, 8, 12, 23 e 24.

A citada recomendação não foi cumprida pelo Município de Porto Velho. O encerramento do lixão no Município de Porto Velho ocorreu em 10 de novembro de 2023, nos termos da Portaria 109/SEMUSB/2023, ação objeto de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e ação nº 0051814-07.1996.8.22.0001, movida pelo Ministério Público do Estado de Rondônia. Os catadores foram impactados pela consequente redução no volume de materiais recicláveis.

A ausência de efetiva inclusão social e produtiva dos catadores justificou o acionamento do Poder Judiciário para obrigar o Município de Porto Velho a implementar a política pública, a Ação civil pública, ACPCiv 0000787-90.2023.5.14.0007, proposta pelo Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Rondônia, Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado de Rondônia.

Os pedidos da Ação civil Pública, ACPCiv 0000787-90.2023.5.14.0007 consistem no pagamento de indenização a título de reparação pelo dano moral coletivo no valor de R\$ 24 milhões de reais e no cumprimento das obrigações de fazer e não fazer seguintes:

Há informação que a contratação direta, mediante remuneração pecuniária e pagamento por serviços ambientais (Lei 14.119/2021), pelo Município de Porto Velho, de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda para a realização da coleta seletiva e triagem dos resíduos sólidos.

No incentivo ao desenvolvimento das cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis, dando todo o apoio necessário para a sua devida formalização jurídica e adequação às exigências legais de funcionamento, tornando as aptas à contratação pelo Município.

Na instituição de programa permanente de capacitação e formação profissional para os catadores de materiais recicláveis em parceria com instituições de ensino público, privado e do terceiro setor.

Cadastramento, pela rede municipal de assistência social, das catadoras e dos catadores, inclusive independentes, no CADÚNICO, com a devida anotação de sua ocupação laboral.

Realização, pela Município de Porto Velho, de campanha para educação da população sobre a importância da destinação adequada dos resíduos sólidos e da coleta seletiva, com a participação das catadoras e dos catadores.

A garantia das condições contratuais adequadas às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, abrangendo:

Destinação do resíduo urbano reciclável ou reutilizável gerado no Município, mesmo que não coletado diretamente pela associação ou cooperativa, salvo situações excepcionais e provisórias, devidamente justificadas.

A implantação progressiva, com a garantia de participação dos contratados nas definições e cronogramas, de: b.1. coleta seletiva de porta em porta em bairros pré-estabelecidos.

Programa de sensibilização da população para a separação adequada dos resíduos sólidos domiciliares, coleta porta em porta nos domicílios em bairros pré-estabelecidos.

Coleta de materiais reutilizáveis e/ou recicláveis nos condomínios habitacionais,

definição clara de direitos e obrigações de ambas as partes do contrato, incluindo os mecanismos de fiscalização admissíveis quanto ao cumprimento do contrato.

Remuneração pecuniária pelos serviços de coleta, processamento e destinação final ambientalmente adequada (comercialização) dos resíduos sólidos recicláveis.

Remuneração pecuniária em retribuição aos serviços ambientais de educação sobre a destinação dos resíduos sólidos prestado pelas entidades no contato direto com a comunidade.

Preservação do meio ambiente urbano com o prolongamento da vida útil do aterro sanitário a ser implementado, fixação de critérios de remuneração que observem o direito de justa retribuição, prevendo especialmente a existência de parcela da remuneração vinculada à produtividade.

Fornecimento direto dos meios materiais ou previsão dos recursos financeiros necessários para que as associações e cooperativas contratadas possam cumprir todas as suas obrigações legais e contratuais, especialmente aquelas obrigações relacionadas à qualidade da prestação do serviço (cláusula 5a) e ao cumprimento da legislação de saúde de segurança no trabalho (cláusula 6a).

A garantia de condições estruturais e logísticas adequadas para a prestação dos serviços pelos empreendimentos, em especial as seguintes, área ou galpão que permita o armazenamento e o beneficiamento dos resíduos recicláveis coletados, em quantidade e tamanho compatíveis com a necessidade do serviço, espaço coberto suficiente para a área de trabalho dos catadores e para a área de armazenamento dos materiais coletados e também já beneficiados.

Baias de separação de materiais, favorecendo a limpeza e evitando a obstrução de equipamentos de combate a incêndio e vias de circulação; d. Equipamentos básicos para a prestação dos serviços, tais como mesas de triagem, esteiras, balança, prensa hidráulica, dentre outros; e.

Rotas e cronograma de coleta seletiva planejados de forma racional e eficiente, com participação dos empreendimentos de catadores.

A garantia de condições adequadas de trabalho e um meio ambiente de trabalho seguro e saudável aos catadores de materiais recicláveis, o que depende das seguintes providências básicas: a. Elaboração e implementação do Programa de Gerenciamento de Riscos (NR-1); b. Capacitação e treinamento dos catadores em segurança e saúde no trabalho (NR-1); c. Fornecimento dos equipamentos de proteção individual necessários (NR-6); d. Elaboração e implementação do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (NR-7); e. Condições de segurança e conforto das edificações (NR-8); f. Proteção das máquinas e equipamentos utilizados no ambiente de trabalho (NR-12); g. Medidas de prevenção de incêndios (NR-23); h. Condições de higiene e conforto nos locais de trabalho (NR-24).

A ação permanece em trâmite na 7ª Vara do Trabalho de Porto Velho, Rondônia, em fase de instrução, e atuam como *amicus curiae* a Catanorte – Cooperativa Rondoniense de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis, Incubadora de Cooperativas Populares da UNIR (INCOOP-UNIR) e Fórum Lixo e Cidadania Rondônia.

Trata-se de litígio estrutural, uma vez que para a solução do conflito é necessário promover uma reforma nas estrutura burocráticas do município de Porto Velho, envolvendo várias secretarias municipais (Secretaria municipal de Assistência Social e da Família, Secretaria Municipal de desenvolvimento Sustentável e Secretaria Municipal de Administração e outras). Na lição de Daher (2019) “os litígios estruturais são considerados complexos em razão da convivência entre múltiplas causas, que ensejam diversas soluções possíveis para ensejar tutela jurisdicional adequada ao direito material violado”.

Em Porto Velho, o processo judicial foi o meio utilizado para implementação da política pública. Enquanto a ação civil pública tramita, permanecem os danos ambientais e sociais, de maneiras especial aos grupos mais vulneráveis, integrados por catadores de materiais recicláveis.

Considerações Finais

O Município de Porto Velho tem a obrigação de reconduzir as pessoas que são enxerigadas e marginalizadas como seres humanos com direitos. O problema e necessidades simplesmente não são vistos pelas maiorias da pessoas, e isso se reflete na forma com que o próprio município age. A coleta seletiva pela comunidade da Vila Princesa por tanto tempo é um serviço público de valor imenso. Ajudar a diminuir o lixo, a reutilizar materiais e a reduzir o impacto no meio ambiente. Esse grupo de catadores e trabalhadores escolheram a coleta seletiva como profissão e modo de vida por gerações, e eles tem o direito de ter a autonomia de continuar com seu trabalho, além de desenvolvê-lo com dignidade

Qualquer serviço que fosse prestado por uma empresa privada do setor de reciclagem ao Município de Porto Velho seria precedido de prévia contratação, com remuneração suficiente para atender ao salário dos empregados que fossem necessários para o atendimento do objeto do contrato, além de todas as demais despesas e previsão de lucro.

No entanto, quando se está diante de grupo de indivíduos cooperados, que trabalha com a coleta de lixo, em sua maioria composta por mulheres e pessoas negras que são historicamente excluídas, a mentalidade social construída sob a base do trabalho escravo admite a exploração de tais serviços, sem contratação ou contraprestação.

O costume de ignorar pessoas marginalizadas é antigo e persiste. O indivíduo, enquanto sujeito de direitos, cujo sofrimento e necessidades permanecem invisíveis para os olhos da grande maioria da população, o que se refletiu no comportamento do próprio Poder Público.

A coleta seletiva realizada pela comunidade da Vila Princesa ao longo dos anos consiste em inestimável serviço público, que segue exposto por gerações, sendo-lhe assegurado não só a autonomia de continuar com a ocupação econômica.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Guia de atuação ministerial: encerramento dos lixões e Inclusão social e produtiva de catadoras e catadores de materiais recicláveis.** Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/Encontro_Catadores_v_WEB.pdf Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Defensoria Pública da União. **Nota Técnica MPT/ DPU datada de 9 de outubro de 2024.** Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota_tecnica_conjunta_mpt_dpu_assinado-1.pdf Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 3.ago.2010.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 25.jul.1985.

BRASIL; Ministério Público do Estado de Rondônia. Ministério Público do Trabalho. **Recomendação Conjunta n. 001/021, datada de 12 de novembro de 2021.** Disponível em: https://www.prt14.mpt.mp.br/images/Recomendacao_Conjunta26555-compactado.pdf Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **MPT e MPRO expedem recomendação conjunta para garantir a proteção a catadoras e catadores no Plano Municipal de Saneamento Básico.** Disponível em: <https://www.prt14.mpt.mp.br/info/noticias-do-mpt/1046-mpt-e-mpro-expedem-recomendacao-conjunta-para-garantir-a-protectao-a-catadoras-e-catadores-no-plano-municipal-de-saneamento-basico> Acesso em: 10 mar. 2025.

Porto Velho. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Porto Velho.** Fevereiro de 2021. Disponível em: https://pmsb.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/P7-PMSB_COMPLETO-FINAL_22_03.pdf Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Porto Velho. **Portaria nº. 109/SEMUSB/2023, de 28 de agosto de 2023.** Institui o Plano de Encerramento da Lixeira Sanitária Municipal da Vila Princesa e estabelece diretrizes para o início do encerramento gradativo da lixeira. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/POR TARIA%20109%20SEMUSB%202023.pdf> Acesso em: 10 mar. 2025.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais.** 2019. 155 f. Dissertação (Programa Stricto Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2535>. Acesso em: 13 mar. 2025.

PICOLOTT, André; PINHO, Maria Helena de; CASARA, Marques. **Humanidade descartável: exploração do trabalho escravo pelas grandes corporações na cadeia produtiva da reciclagem.** Florianópolis, SC: Construtores de Memórias, 2024. Disponível em: <https://papelssocial-bucket2.s3.us-east-1.amazonaws.com/Humanidade+Descart%C3%A1vel+PDF.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Direito Constitucional-Ambiental Brasileiro e a Governança Judicial Ecológica: Estudo à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional.** Curitiba, 2019, vol. 11, n. 20, p. 42-110, jan-jul, 2019; Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/issue/view/21> Acessado em: 13 mar. 2025



REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 14/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

Direitos reprodutivos das mulheres com deficiência: Uma leitura à luz do constitucionalismo feminista

Reproductive rights of women with disabilities: A reading in light of feminist constitutionalism

Maria Emilia Barros Almeida¹

Tâmera Padoin Marques Marin²

¹ Graduada em Direito pela Faculdade Católica de Rondônia, advogada e pós-graduanda na Escola Superior do Ministério Público de Rondônia – Empro (2024-atual) | E-mail: mariaemilia.barrosalmeida@live.com.

² Doutora em Direito Constitucional pela PUC/RS (2024). Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR (2018). Especialista em Ciências Criminais pela UNAMA (2007), em Direito Público pela UNIDERP (2010) e em Prevenção e Repressão à Corrupção: aspectos teóricos e práticos pela Universidade Estácio de Sá (2018). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2004). É Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia desde 2007. Professora colaboradora da Faculdade Católica de Rondônia - FCR e da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia - EMPRO. Autora da obra “A Lei Anticorrupção e o acordo de leniência. Uma análise do regime geral para celebração desse instrumento”, publicado pela Editora Fórum. <http://lattes.cnpq.br/2777303777583394>. <https://orcid.org/0009-0004-7234-9735>. 21794@mpro.mp.br.



Resumo

O artigo discute os direitos das mulheres com deficiência no Brasil. Abordam-se os desafios enfrentados para que ocorra sua plena efetivação a luz do constitucionalismo feminista. Parte-se do reconhecimento desses direitos como fundamentais e integrados aos direitos humanos, com destaque para o histórico até sua consolidação no ordenamento jurídico brasileiro a partir da constituição de 1988 e os tratados internacionais em que o Brasil é signatário. Utiliza-se abordagem qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, com método dedutivo, para analisar como as políticas públicas e o direito têm respondido às demandas reprodutivas desse grupo. Os resultados revelam a persistência de práticas discriminatórias, como a esterilização forçada e a negação do planejamento familiar, bem como a inviabilização da sexualidade das mulheres com deficiência. Observa-se que, apesar dos avanços normativos, há falha significativa entre o reconhecimento formal e sua implementação prática, em razão das barreiras estruturais e culturais. Conclui-se que o constitucionalismo feminista, aliado à perspectiva interseccional, é uma ferramenta de análise crítica que nos faz repensar o direito a partir da ótica feminista, promovendo a desconstrução de estigmas e a construção de políticas públicas inclusivas e acessíveis.

Palavras-chave: direitos reprodutivos; mulheres com deficiência; constitucionalismo feminista; interseccionalidade; políticas públicas.

Abstract

This article discusses the rights of women with disabilities in Brazil, addressing the challenges faced to ensure their full implementation in light of feminist constitutionalism. It begins with the recognition of these rights as fundamental and integrated with human rights, highlighting the history of their consolidation in the Brazilian legal system since the 1988 Constitution and the international treaties to which Brazil is a signatory. A qualitative, bibliographical and documentary approach is used, with a deductive method, to analyze how public policies and the law have responded to the reproductive demands of this group. The results reveal the persistence of discriminatory practices, such as forced sterilization and denial of family planning, as well as the denial of sexuality for women with disabilities. It is observed that, despite normative advances, there is a significant gap between formal recognition and its practical implementation, due to structural and cultural barriers. It is concluded that feminist constitutionalism, combined with the intersectional perspective, is a tool for critical analysis, which makes us rethink the law from a feminist perspective, promoting the deconstruction of stigmas and the construction of inclusive and accessible public policies.

Keywords: reproductive rights; women with disabilities; feminist constitutionalism; interseccionality; public policies.

Introdução

O direito reprodutivo das mulheres é direito fundamental que abrange a autonomia para decidir sobre a reprodução, incluindo o direito ao planejamento familiar, acesso a serviços de saúde, informação sobre saúde sexual e reprodutiva, métodos contraceptivos, a gestação livre de violência, a interrupção da gravidez em casos permitidos e ao empoderamento feminino.

Os direitos reprodutivos das mulheres introduziram-se com a constitucionalização de 1988, representando uma conquista histórica, efeito de diversos movimentos feministas, que ganharam força na década de 1970. De forma estratégica, o movimento político conhecido como “lobby do batom”, inseriu esses direitos no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher de 1985.

Esse movimento conseguiu regulamentar questões essenciais como o direito à maternidade, ao planejamento familiar e a saúde da mulher, assegurando na Constituição a perspectiva de autonomia e igualdade de gênero.

Mas como o direito e as políticas públicas têm respondido às demandas reprodutivas das mulheres com deficiência?

Mesmo diante do avanço normativo trazido pela Constituição de 1988, que tem como base princípios que asseguram a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos, a igualdade e a justiça social, ainda assim, o direito opera, sob uma lógica masculina, deixando, por vezes, oculta as experiências e demandas femininas.

Nesse âmbito, destacam-se os direitos reprodutivos das mulheres, que por vezes são negligenciados. Trata-se de direito fundamental, ratificado no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especificamente na Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, que ocorreu Cairo, Egito, em 1994.

Essas são garantias cruciais para o pleno exercício da cidadania feminina, porém, para mulheres com deficiência, essa autonomia reprodutiva muitas vezes é negada, seja pela interdição legal, esterilizações forçadas, falta de acesso a serviços acessíveis, ou pela desinformação e preconceito institucionalizados.

Diante da diversidade da mulher com deficiência, é importante analisar como as políticas públicas têm implementado os direitos reprodutivos das mulheres, especialmente aqueles ligados ao planejamento familiar e a saúde reprodutiva. Considerando ainda que esse grupo é frequentemente invisibilizado no âmbito de debates, sociais, culturais, políticos e jurídicos.

Sabe-se que as políticas públicas de saúde reprodutiva no Brasil, embora reconhecidas como competência do Estado e parte do SUS (Sistema Único de Saúde), ainda não são suficientes, e são marcadas por desigualdades socioeconômicas, sociais e raciais. Os índices elevados de mortalidade materna evitável, violência obstétrica e acesso precário aos métodos contraceptivos são exemplos nítidos de como o Estado falha em oferecer apoio eficaz a essas mulheres.

Nesse cenário, o constitucionalismo feminista surge como ferramenta com objetivo de repensar o direito a partir da perspectiva de gênero, revelando como as estruturas jurídicas re-

produzem desigualdades, evidenciando que a neutralidade jurídica, que frequentemente serve para manter privilégios masculinos e reforçar estereótipos de gênero, resultando na inviabilização dos direitos das mulheres, especialmente no que diz respeito aos direitos reprodutivos das mulheres com deficiência.

O objetivo deste artigo além de analisar, sob a ótica do constitucionalismo feminista, os desafios à efetivação dos direitos reprodutivos das mulheres no Brasil, com especial atenção à situação das mulheres com deficiência no que se refere ao planejamento familiar, destacando como o direito, a jurisprudência e as políticas públicas têm respondido (ou não) às demandas específicas desse grupo, busca também, mostrar como a interpretação constitucional pode/deve ser sensível às desigualdades de gênero, reconhecendo as diferentes formas de opressão que impactam as mulheres em sua diversidade e, sobretudo, propondo caminhos para uma cidadania reprodutiva plena, inclusiva e emancipatória.

O artigo foi desenvolvido fazendo o uso de uma abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com método dedutivo.

No primeiro capítulo, será apresentada uma breve construção histórica e jurídica dos direitos reprodutivos no Brasil.

O segundo capítulo trará uma contextualização histórica do estigma relacionado às pessoas com deficiência, além de uma análise das barreiras enfrentadas por mulheres com deficiência no acesso ao planejamento familiar, bem como das políticas públicas e decisões judiciais existentes sobre o tema.

No terceiro capítulo, o constitucionalismo feminista será utilizado como referencial teórico e analítico, contribuindo para uma análise crítica do direito reprodutivo das mulheres com deficiência.

1 Direitos reprodutivos – fundamentação teórica e legislação

A saúde sexual e reprodutiva é reconhecida como direito fundamental, e é imprescindível para a concretização da cidadania plena. Conforme Lopes: Assegurar o direito à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos da mulher é garantir a sua dignidade humana, o direito ao próprio corpo, pois, historicamente, a mulher não tinha poder de decisão sobre sua sexualidade e sobre as decisões da família, entre elas, sobre ter ou não ter filhos, sendo em algumas sociedades submetidas à esterilização forçada. (Lopes, 2021, p. 1244).

A saúde sexual e reprodutiva da mulher deve ser entendida como direito humano fundamental, que abrange não apenas o acesso aos serviços de saúde, mas também o respeito às escolhas individuais, livres de coerção, discriminação ou violência.

A cartilha intitulada “Defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres”, elaborada pela Defensoria Pública da União, complementa que:

[...] apesar da crescente disponibilidade de contraceptivos ao longo dos anos, centenas de milhões de mulheres e meninas ainda não têm efetivo acesso a meios de



contracepção e escolhas reprodutivas, são vítimas de violência sexual ou obrigadas ao casamento na infância, o que impede a tomada de decisões sobre seus próprios corpos e sua sexualidade, inclusive sobre engravidar ou não, sobre quando e quantos filhos/ os ter e sobre como vivenciar a maternidade. A ausência desse poder influencia diversas facetas da vida, como educação, condição financeira e segurança, incapacitando mulheres de moldar seus próprios futuros (Brasil, 2021, p. 7).

À vista disso, fica demonstrado que os direitos sexuais e reprodutivos não são apenas garantias formais, mas necessitam da implementação efetiva de políticas públicas e acesso universal aos serviços de saúde.

Os direitos humanos são direitos positivados pela Constituição que asseguram os direitos sexuais e reprodutivos. Estão inseridos nesses direitos a liberdade de escolha, autonomia, a dignidade das mulheres, sem discriminação e violência. O conceito de direitos reprodutivos inclui o acesso à informação, a métodos contraceptivos, à saúde e ao planejamento familiar, bem como, ao bem-estar físico e mental.

O direito à saúde sexual e reprodutiva deve ser compreendido como direito fundamental, intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana e à igualdade de gênero. Isso evidencia que os direitos reprodutivos estão inseridos em um amplo contexto dos direitos humanos, não podendo ser analisados de forma isolada.

Os direitos reprodutivos surgiram no Brasil através de intensa mobilização social, especialmente dos movimentos feministas nas décadas de 1970 e 1980, que culminaram no processo constituinte de 1988. Esse movimento, conhecido como “*Lobby do Batom*”, foi essencial para a inclusão de dispositivos na Constituição que garantem igualdade de gênero, direito ao planejamento familiar e proteção à maternidade. Segundo Amâncio, “as mulheres se organizaram/ articularam frente ao debate Constituinte [...] reivindicando um lugar na agência pública como cidadãs de fato e de direito” (Amâncio, 2013, p. 72).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no artigo 226, §7º, que “[...] o planejamento familiar é de livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito [...]” (Brasil, 1988). Além disso, o artigo 1º, inciso III, traz a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, bem como o artigo 5º, inciso I, assegura a igualdade entre homens e mulheres.

Em âmbito internacional, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994, consolidou o conceito de direitos reprodutivos como parte dos direitos humanos, segundo a Cartilha da Defensoria Pública da União:

Os direitos reprodutivos abrangem certos direitos humanos já reconhecidos em leis nacionais, em documentos internacionais sobre direitos humanos, em outros documentos consensuais. Esses direitos se ancoram no reconhecimento do direito básico de todo casal e de todo indivíduo de decidir livre e responsável sobre o número, o espaçamento e a oportunidade de ter filhos e de ter a informação e os meios de assim o fazer, e o direito de gozar do mais elevado padrão de saúde sexual e reprodutiva. Inclui também seu direito de tomar decisões sobre a reprodução, livre de discriminação, coerção ou violência (Brasil, 2021, p.11).



Essa definição reforça que os direitos reprodutivos estão diretamente vinculados aos princípios da autodeterminação, da integridade física e da não discriminação, pilares dos direitos humanos contemporâneos.

À vista disso, no ordenamento jurídico brasileiro, os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres com deficiência estão protegidos em múltiplos instrumentos legais.

Além da Constituição de 1988, há a Lei nº 9.263/1996, que regulamenta o planejamento familiar, assegurando o acesso a informações e métodos contraceptivos (Brasil, 1996), e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015), que estabelece, em seu artigo 6º, que a deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa, assegurando seu direito ao casamento, à constituição de família, à vida sexual e aos direitos reprodutivos.

Além desse estatuto, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Nova York, 2007), de que o Brasil é signatário e por isso tem *status* constitucional, determina em seu artigo 23 que os Estados tomarão medidas efetivas e apropriadas para eliminar a discriminação contra pessoas com deficiência em todas as questões relativas ao casamento, à família, à paternidade e aos relacionamentos.

O Ministério da Saúde, no caderno de atenção básica sobre saúde sexual e saúde reprodutiva enfatiza que: “Toda pessoa com deficiência deve ser acolhida e receber respostas às suas necessidades em saúde quando recorre aos serviços de saúde do SUS [...]” (Brasil, 2013, p. 95).

Além disso, “a sociedade, incluindo as próprias famílias das pessoas com deficiência e muitos profissionais da área, tem uma visão estereotipada e preconceituosa da sexualidade de pessoas com deficiência” (Brasil, 2013, p. 95).

Fica demonstrada a necessidade de garantir o direito à saúde sexual e reprodutiva das pessoas com deficiência em condições de igualdade com as demais, mas para que isso ocorra é necessário vencer o preconceito de que elas não namoram, não têm relação sexual, não se casam, não podem ter filhos.

Mesmo diante dos avanços normativos, assim como a Constituição Federal de 1988, a Lei Brasileira de Inclusão e os tratados internacionais, persistem problemas para a concretização dos direitos sexuais e reprodutivos, especialmente no que se refere às mulheres com deficiência.

Constantino (2020, p. 50) observa que embora essas mulheres sejam detentoras desses direitos, inúmeras barreiras as afastam de seu pleno exercício.

Essas barreiras incluem desde a ausência de acessibilidade física e comunicacional até práticas discriminatórias, como esterilizações forçadas e a negação do direito ao planejamento familiar.

Essas práticas violam não apenas a dignidade da pessoa humana, mas também a Constituição Federal, a legislação nacional e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, evidenciando a distância entre o reconhecimento formal dos direitos e sua efetiva materialização.

Isso demonstra que a efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres com deficiência não pode se restringir ao campo normativo. É necessário avançar na formulação e

implementação de políticas públicas intersetoriais, na capacitação dos profissionais da saúde e do direito, no enfrentamento dos estigmas sociais e na desconstrução de paradigmas capacitistas e patriarcais que ainda atravessam a sociedade.

À vista disso, o constitucionalismo feminista surge como forma de análise, permitindo a compreensão do direito sob uma ótica feminina, já que por vezes o direito é apresentado como neutro e universal. Ocorre que há a inviabilização das demandas femininas, consequentemente a inviabilização dos direitos femininos, reproduzindo e perpetuando desigualdades de gênero.

Nesse sentido, o constitucionalismo feminista permite a releitura das normas constitucionais e dos direitos fundamentais sob a ótica da interseccionalidade, atendendo as diversas demandas femininas.

Para Possato e Marques, a Constituição (2025), quando lida com a questão sob a ótica do constitucionalismo feminista, revela a necessidade de garantir a igualdade substancial, promovendo a efetividade dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, especialmente daquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Sob essa ótica, exige-se a adoção de análise crítica sobre os direitos reprodutivos das mulheres com deficiência, a qual seja capaz de desconstruir barreiras estruturais e promover a inclusão social e jurídica.

Portanto, se faz necessária a análise sob a ótica do constitucionalismo feminista para efetivar e reconhecer que os direitos reprodutivos não são direitos isolados, mas sim parte indissociável dos direitos humanos. Essa “ferramenta” demanda compromisso efetivo com a promoção da igualdade substancial, da autonomia e da dignidade das mulheres com deficiência, para que suas vozes, corpos e escolhas sejam plenamente respeitados e protegidos. Isso se mostra ainda mais urgente considerando que essas mulheres, em especial, enfrentam diariamente estigmas e preconceitos oriundos de uma sociedade estruturalmente machista e capacitista.

2 Estigmas enfrentados pelas mulheres com deficiência

Historicamente pessoas com deficiência foram e são alvos de estigmas, preconceitos, discriminações e práticas que negam sua autonomia, dignidade e diversidade. O conceito de deficiência como sinônimo de erro, falha biológica, anormalidade, invalidez ou incapacidade é uma construção social que tem origem na antiguidade.

A referência à Grécia Antiga exemplifica isso de forma contundente. Conforme Pessotti:

De todo modo, é sabido que em Esparta crianças portadoras de deficiências físicas ou mentais eram consideradas sub-humanas, o que legitimava sua eliminação ou abandono, prática perfeitamente coerente com os ideais atléticos e clássicos, além de classistas, que serviam de base à organização sócio-cultural de Esparta e da Magna Grécia (Pessotti, 1984, p. 3).

No decorrer da história, essa lógica excludente assumiu diversas formas. Na Idade Média, corpos fora do padrão eram vinculados à figura do demônio. Diante dos avanços da ciência, surge a patologização da deficiência, que passa a ser vista como “falha” biológica a ser corrigida.

Porém, esse modelo de pensamento é inadequado, pois a deficiência é apenas uma parte da diversidade humana, segundo o Guia Feminista Helen Keller:

Enquanto a doença é uma condição de perda da saúde, resultante do acometimento do organismo humano, a deficiência é a restrição de participação social que decorre da interação entre a pessoa com alguma limitação e as barreiras oriundas das atitudes e do ambiente. Esse novo conceito de deficiência deve ser entendido fora do aspecto biológico e individual, pois a pessoa com deficiência faz parte da diversidade humana e se expressa, se movimenta e interage com o mundo mediante formas diferentes [...] (Brasil, 2020, p. 46).

As mulheres vivem em uma sociedade totalmente machista e capacitista, na qual as pessoas, de modo geral, enxergam as mulheres com deficiência de forma paradoxal e mítica: por vezes assexuada, por vezes hipersexualizada (Constantino, 2020, p. 52).

O capacitismo é a forma mais cruel de discriminação e opressão contra pessoas com deficiência, visto que é uma forma de controle sobre os corpos dessas pessoas, especialmente das mulheres. Exemplo dessa discriminação é a esterilização forçada, que teve histórico recorrente, inclusive no Brasil. Como relatam Araújo e Araújo, “nos últimos anos, se provou que a esterilização compulsória continua sendo uma prática comum quando duas circunstâncias se apresentam de maneira interseccional: a deficiência e o gênero feminino” (Araújo; Araújo, 2021, p. 34).

Por décadas, a legislação brasileira permitiu que mulheres com deficiência intelectual fossem submetidas à esterilização forçada. O artigo 10, §6º, da Lei nº 9.263/1996, que regula o planejamento familiar, autorizava, mediante decisão judicial, a esterilização de pessoas consideradas absolutamente incapazes. Porém, na prática, a situação era completamente diversa, conforme relatos, “[...] não se cogitava em nenhum momento da manifestação da vontade da pessoa com deficiência no caso concreto para dar continuidade ou não ao procedimento” (Henrique Bandeira, 2025, p. 2).

Diante disso, revela-se a heteronomia reprodutiva das mulheres com deficiência, que reforça a ideia social de que elas não são capazes de ser mães ou sexualmente ativas. Além disso, essas intervenções forçadas eram justificadas sob o pretexto de serem “para o seu próprio bem” (Araújo; Araújo, 2021, p. 34).

3 A invisibilização da sexualidade e o acesso ao planejamento familiar

Mulheres com deficiência vivenciam a interseccionalidade, enfrentando as múltiplas camadas de discriminação em razão do gênero, pela deficiência e, por outros marcadores como classe social, orientação sexual e raça. À vista disso, o Guia de Atenção Primária à Saúde das Pessoas com Deficiência (2021, p. 7) traz a percepção de que a sexualidade dessas pessoas é invisibilizada em toda sua diversidade e há a falta de apoio para o planejamento reprodutivo e para a saúde materno-infantil, ou seja, a saúde sexual e reprodutiva da pessoa com deficiência não é acessível e nem humanizada.

Essa negligência reflete modelo biomédico excludente, que entende a deficiência como algo a ser corrigido, e não como parte da diversidade humana. No contexto dos serviços de saúde, essa lógica se traduz na falta de acessibilidade física, comunicacional e atitudinal, além da ausência de preparo dos profissionais para lidar com as demandas específicas das mulheres com deficiência no campo da saúde sexual e reprodutiva.

Constantino afirma que, mesmo sendo titulares dos direitos sexuais e reprodutivos, “inúmeras barreiras as afastam de seu exercício pleno” (Constantino, 2020, p. 50). Entre essas barreiras estão os estigmas sociais que associam a deficiência à assexualidade, à incapacidade de decidir e até ao risco de transmitir deficiência aos descendentes, uma herança clara dos discursos eugênicos do século XX.

Apesar dos avanços normativos, como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão, há enorme distância entre os direitos garantidos em normas e a realidade vivenciada por mulheres deficientes.

José Luiz Telles, no Seminário Nacional de Saúde sobre direitos sexuais, promovido pelo Ministério da Saúde, alerta que

Vencer o preconceito é o primeiro passo para a institucionalidade das ações nessa área específica. A sexualidade das pessoas com deficiência, em geral, ou é vista como não existindo, isto é, seres assexuados que não sentem quaisquer necessidades sexuais ou, em outro extremo, seres com comportamentos sexuais exagerados que necessitam ser controlados (Brasil, 2010, p. 21).

Mostra-se que é necessário romper com a cultura capacitista que nega às mulheres com deficiência o direito ao amor, à sexualidade e à maternidade.

Keller, do Coletivo Feminista, defende que a luta das mulheres com deficiência por seus direitos sexuais e reprodutivos é indissociável da luta feminista e da luta capacitista.

Nossas questões, Nossas questões, enquanto mulheres com deficiência, não são separadas das lutas feministas. Por isso, salientamos a necessidade de compreender que a deficiência, assim como gênero, raça/etnia, geração, sexualidade e classe, nos submete discriminações que acentuam violações de direitos. Portanto, precisamos de aliadas para o enfrentamento do capacitismo e do machismo, pois a desconstrução destas estruturas excludentes, presentes em todos os espaços da sociedade, se faz urgente. (Brasil, 2020, p. 3-4).

Não se trata de apenas garantir acesso formal às políticas públicas, faz-se necessário desconstruir práticas e discursos preconceituosos e capacitistas, que negam a essas mulheres o direito de existir em sua plenitude.

Para que esse cenário seja superado é necessário que seja reconhecida a autonomia e protagonismo das mulheres com deficiência, assim como implementar uma política pública efetiva, garantir a formação adequada de profissionais da saúde, assegurar acessibilidade plena, buscando a construção de trajetórias reprodutivas e afetivas dessas mulheres.

Sendo assim, ao utilizar o constitucionalismo feminista como uma lente crítica fundamental para compreender como as estruturas jurídicas e sociais perpetuam o controle dos corpos das mulheres com deficiência, veremos que os sistemas legais, mesmo quando apresentados



como forma de proteção, historicamente validaram práticas de violência institucional, como a esterilização forçada, a negação do direito ao planejamento familiar e a invisibilização da sexualidade das mulheres com deficiência.

4 Direito reprodutivo sob a ótica do constitucionalismo feminista

Há décadas as mulheres lutaram para ter seus direitos reconhecidos. Atualmente, a luta é para que tais direitos não retrocedam. Mesmo diante do reconhecimento desses direitos, em geral, as mulheres não participaram dos processos da produção de leis, que muitas vezes estabelecem reflexos desproporcionais nas relações jurídicas. Conforme Bonatto, é preciso compreender que não há neutralidade no direito concebido por homens e para homens (Bonatto *et. al.*, 2022. p. 221)

À vista disso, os direitos reprodutivos das mulheres com deficiência exigem análise que ultrapasse a leitura formalista das normas e reconheça as múltiplas opressões que incidem sobre seus corpos. Para isso, é indispensável a análise baseando-se no constitucionalismo feminista, uma vez que este permite desconstruir práticas jurídicas e sociais historicamente moldadas pelo patriarcado, pelo capacitismo e pela exclusão.

O constitucionalismo feminista nasceu como crítica à suposta neutralidade do direito, que, na prática, reproduz e reforça desigualdades de gênero e opressões. Segundo Bonatto *et. al.*, “o direito não está alheio às estruturas sociais e relações de poder que reforçam a desigualdade entre homens e mulheres” (Bonatto *et. al.*, p. 214). Portanto, reconhecer as demandas das mulheres com deficiência significa compreender que gênero, deficiência, raça, classe e outros marcadores sociais atuam de forma interligada.

O constitucionalismo feminista propõe uma interpretação do direito diferente do modelo tradicional, alinhado à manutenção das estruturas de poder. Conforme Barboza e Demetrio preconizam:

O constitucionalismo feminista permite compreender os discursos e os enunciados de gênero que são incorporados nos processos constituintes e nas constituições, resultando tanto na emancipação e no empoderamento jurídico, quanto em formas de subordinação (Barboza; Demetrio, 2019, p. 1).

No campo dos direitos reprodutivos, isso se demonstra na afirmação da autonomia das mulheres sobre seus próprios corpos, autonomia que foi historicamente negada. Conforme pontua Laura Davis Mattar, “a reprodução ocorre nos corpos das mulheres, e a reivindicação pelos direitos reprodutivos foi, e continua sendo, uma demanda das mulheres pelo controle de seus próprios corpos [...]” (Mattar, 2003, p. 2).

As mulheres com deficiência, além de enfrentar o patriarcado, enfrentam ainda o capacitismo, que as infantiliza, questionando sua capacidade de decisão e controle sobre sua sexualidade, frequentemente invisibilizada ou negada, deixando essas mulheres ainda mais vulneráveis. Segundo o Guia Feminista Helen Keller:

[...]mulheres com deficiência, lidamos diariamente com situações de violência e violações de direito, somos diminuídas nas relações de trabalho, impedidas de exercer nossos direitos sexuais e reprodutivos, somos violentadas dentro de nossas casas e, sistematicamente, marginalizadas por uma estrutura social e política que ainda não enxerga a experiência da deficiência como uma condição intrínseca à diversidade humana. (Brasil, 2020, p. 109).

Mulheres com deficiência não sofrem apenas com a desigualdade de gênero, mas também enfrentam a interseccionalidade, termo desenvolvido por Kimberlé Crenshaw, que permite entender que as opressões não operam de forma isolada, mas de forma combinada e sobreposta. A mulher com deficiência, além de lidar com a opressão de gênero, também enfrenta os preconceitos e estigmas associados à deficiência, gerando situações de marginalização agravada.

O Guia Feminista Helen Keller é assertivo ao afirmar que:

Nossas questões, enquanto mulheres com deficiência, não são separadas das lutas feministas. Por isso, salientamos a necessidade de compreender que a deficiência, assim como gênero, raça/etnia, geração, sexualidade e classe, nos submete a discriminações que acentuam violações de direitos. Portanto, precisamos de aliadas para o enfrentamento do capacitismo e do machismo, pois a desconstrução destas estruturas excludentes, presentes em todos os espaços da sociedade, se faz urgente" (Coletivo Feminista Helen Keller, 2020, p. 3-4).

Essa óptica reforça a necessidade de uma análise pautada na interseccionalidade sobre direitos reprodutivos das mulheres, pois a ausência dessa perspectiva está fadada a reproduzir as mesmas desigualdades que pretende combater. Sendo assim, os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres não podem ser apartados das lutas feministas, anticapacitistas e antirracistas.

5 A violação da autonomia reprodutiva das mulheres com deficiência

Historicamente, os corpos das mulheres com deficiência foram alvos de práticas sistemáticas de controle, como esterilizações forçadas, negação do acesso à informação sobre sexualidade, ausência de métodos contraceptivos acessíveis e falta de políticas públicas inclusivas.

Sobre as mulheres com deficiência, observa que, “embora sejam detentoras desses direitos, inúmeras barreiras as afastam de seu exercício pleno” (Constantino, 2020, p. 50). A Cartilha da Defensoria Pública da União sobre a Defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres complementa que, apesar dos avanços, “centenas de milhões de mulheres e meninas ainda não têm efetivo acesso a meios de contracepção e escolhas reprodutivas, são vítimas de violência sexual ou obrigadas ao casamento na infância” (Brasil 2021, p. 7).

Ademais, Costa e Lobato ressaltam que o modelo de saúde brasileiro, mesmo com conquistas como o Programa Assistencial Integral à Saúde da Mulher e a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, ainda falha ao não incorporar uma perspectiva interseccional, especialmente em relação às mulheres com deficiência: “A fragmentação da saúde da mulher em diversos programas não comunicantes leva à perda da perspectiva do modelo de atenção integral, que se baseia na singularidade e na complexidade próprias às mulheres [...]” (Costa; Lobato, 2024, p. 2).

Por esse motivo o constitucionalismo feminista, aliado à perspectiva interseccional, leva para o fato de que o direito pode ser uma ferramenta de transformação social, desde que reconheça as desigualdades estruturais e atue para superá-las, assim como rege o princípio constitucional da igualdade. Conforme defendem Bonatto *et. al.* (2022), “[...]o protocolo para julgamento com perspectiva de gênero do CNJ é um passo inicial para a construção de uma interpretação judicial comprometida com a igualdade de gênero e inclusão[...]” (Bonatto *et. al.*, 2022, p. 214).

O direito não deve ser utilizado para reforçar estruturas de dominação, mas para garantir às mulheres com deficiência o pleno exercício de seus direitos, especialmente no campo da saúde sexual e reprodutiva. O Guia Feminista Helen Keller reforça essa urgência para garantir o acesso das mulheres com deficiência aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, considerando suas especificidades, e romper com os paradigmas que as colocam como incapazes ou assexuadas.

Diante do exposto, verifica-se que o constitucionalismo feminista é um instrumento utilizado para compreender e analisar de forma uma os direitos reprodutivos das mulheres com deficiência, visto que estão inseridas em um sistema de opressões interseccionais que exige uma atuação político-social capaz de confrontar a discriminação, os estigmas e as desigualdades estruturais.

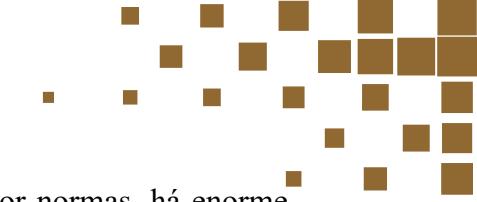
Considerações finais

Os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres englobam o bem-estar físico, mental e social, bem como o acesso à informação, aos métodos contraceptivos, à saúde, ao planejamento familiar, aos serviços de saúde e à gestação livre de violência, estando esses direitos inseridos nos direitos humanos fundamentais, que asseguram a dignidade e a autonomia das mulheres.

Factualmente, as mulheres lutaram (e ainda lutam) para ter seus direitos garantidos de forma efetiva. Por conseguinte, durante as décadas de 1970 e 1980, surgiram no Brasil os movimentos feministas, que contribuíram para a inserção de direitos importantes para as mulheres na Constituição de 1988. Um dos movimentos que teve importante destaque é conhecido como “*lobby do batom*”, cujo objetivo foi incluir dispositivos na Constituição que garantisse a igualdade de gênero, o direito ao planejamento familiar e proteção à maternidade.

Com a Constituição de 1988, surgiram no ordenamento jurídico brasileiro outros instrumentos legais que protegem os direitos reprodutivos das mulheres, em especial os das mulheres com deficiência. Entre eles estão a Lei nº 9.263/1996, que regulamenta o planejamento familiar, assegurando o acesso a informações e métodos contraceptivos; o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que estabelece, em seu artigo 6º, que a deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa, assegurando seu direito ao casamento, à constituição de família, à vida sexual e aos direitos reprodutivos e, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de que o Brasil é signatário.

Sabe-se que a saúde sexual e reprodutiva da mulher é um direito fundamental imprescindível para a concretização da cidadania plena. Porém, apesar dos avanços normativos, observa-se a negligência dos direitos reprodutivos e planejamento familiar das mulheres com



deficiência. Isso ocorre porque, mesmo com os direitos assegurados por normas, há enorme diferença entre o que está previsto na lei e o que é efetivado na prática, já que o patriarcado, a discriminação de gênero, o capacitismo e o preconceito impedem que essas mulheres usufruam de autonomia sobre seus corpos.

Isso ocorre pela invisibilização desse grupo, que, além da discriminação de gênero, vivencia a interseccionalidade, enfrentando outros tipos de discriminação como o estigma e preconceito em razão da deficiência, bem como fatores relacionados à classe social, orientação sexual e raça.

Em razão disso, as políticas públicas devem ser criadas e implementadas sob a perspectiva do constitucionalismo feminista, no qual as normas não são interpretadas de forma tradicional, mas sobre a partir de um olhar pautado na empatia e igualdade, fazendo com que as práticas jurídicas e sociais moldadas, pelo capacitismo e pela exclusão e pelo patriarcado sejam desconstruídas.

Por esse motivo, o constitucionalismo feminista, aliado à perspectiva interseccional, leva para o fato de que o direito pode ser uma ferramenta de transformação social, desde que reconheça as desigualdades estruturais e atue para superá-las, conforme preconiza o princípio constitucional da igualdade.

Compreende-se que o direito e as políticas públicas ainda têm respondido de forma insuficiente às demandas reprodutivas das mulheres com deficiência. Como se viu no presente estudo, mesmo diante aos avanços normativos, na prática, essas garantias não têm sido plenamente efetivadas, evidenciadas pela ausência de acessibilidade nos serviços de saúde, despreparo dos profissionais, que por vezes tratam essas mulheres de forma infantilizada e desrespeitosa, pela legalização de esterilizações forçadas, bem como pela persistência da discriminação e estigmas sociais, que negligenciam a autonomia e vida sexual dessas mulheres.

Além disso, as políticas públicas de saúde reprodutiva não têm incorporado uma perspectiva do Constitucionalismo feminista e interseccional, inviabilizando atendimento adequado às mulheres deficientes, deixando-as vulneráveis à lógica patriarcal, capacitista e excludente.

Dessa forma, há uma falha entre os direitos garantidos e sua efetiva implementação, sendo urgente a adoção de políticas públicas acessíveis, inclusivas, tendo uma perspectiva feminista e interseccional, que reconheça as diversidade e especificidades das mulheres com deficiência, promovendo uma cidadania reprodutiva plena.

Referências

AMÂNCIO, Kerley Cristina Braz. “Lobby do Batom”: uma mobilização por direitos das mulheres. **Revista Trilhas da História**, Três Lagoas, v. 3, n. 5, p. 72-85, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://share.google/ps9B9upD5qshxiOeE>. Acesso em: 19 jun. 2025.

ARAÚJO, Luana Adriano; ARAÚJO, Geórgia Oliveira. Esterilização compulsória de mulheres com deficiência: uma perspectiva feminista interseccional. **Teoria e Cultura**, v. 16, n. 1, p. 32-45, jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2318-101X.2021.v16.30405>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BANDEIRA, Henrique. As esterilizações forçadas e o livre consentimento informado das pessoas com deficiência. **Jusbrasil** 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/as-esterilizacoes-forcadas-e-o-livre-consentimento-informado-das-pessoas-com-deficiencia/757458982>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; DEMETRIO, André. Quando o gênero bate à porta do STF: a busca por um constitucionalismo feminista. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, e1930, 2019. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/139222>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BONATTO, Marina; FACHIN, Melina Girardi; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Constitucionalismo feminista: para ler e interpretar o direito (constitucional) com as lentes de gênero. **Revista CNJ**, Brasília, DF, n. esp., p. 213-230, ago. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.54829/revistacnj.v6iesp.312>. Acesso em: 19 jun. 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/constituição.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL, Defensoria pública da união. **Cartilha Defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres**. Brasília, DF: DPU, 2021. 36 p. Disponível em: <https://share.google/6qJSQ32pjg4CeKUfs>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres**. Brasília, DF: DPU, 2021. 36 p. Disponível em: <https://share.google/VUeUnDjz3G-n373WZu>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996**. Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências. Brasília, DF, 15 jan. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19263.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Direitos sexuais e reprodutivos e pessoas com deficiência: desafios para o Sistema Único de Saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2010. 60 p. Disponível em: <https://share.google/mLbShmT8jLcW4sIDQ>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **I Seminário Nacional de Saúde: direitos sexuais e reprodutivos e**

pessoas com deficiência. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. 172 p. (Série D. Reuniões e Conferências). Disponível em: <https://share.google/hwdl17kcs8DMtYSoH>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Saúde sexual e saúde reprodutiva. 1. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. 300 p. **Cadernos de Atenção Básica**, n. 26. Disponível em: <https://share.google/PGj7pXS-R3Ao2x9yXs>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL, Senado Federal. **Preposições legislativas sobre questões femininas no Parlamento Brasileiro, 1826-2004**. Brasília: senado federal (org.). comissão temporária do ano da mulher: Senado Federal subsecretaria de arquivo, 2004, p. 48-49. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/192425>. Acesso em: 19 jun. 2025.

COLETIVO FEMINISTA HELEN KELLER. Guia feminista Helen Keller: mulheres com deficiência, garantia de direitos para exercício da cidadania. Brasília, DF: Coletivo Feminista Helen Keller, 2020. Disponível em: <https://respeitarepreciso.org.br/guia-mulheres-com-deficiencia-garantia-de-direitos-para-exercicio-da-cidadania-coletivo-helen-keller/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

CONSTANTINO, Carolini; LUIZ, Karla Garcia. O que são os direitos sexuais e reprodutivos? In: CONSTANTINO, Carolini; BERNARDES, Vitória. **Mulheres com Deficiência: Garantia de Direitos para Exercício da Cidadania**. [S.l.]: Coletivo Feminista Helen Keller, 2020. Disponível em: <https://share.google/uPzW3sVQ2A6cVuLIt> Acesso em: 19 jun. 2025.

COSTA, Ana Maria; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos da Costa. O que querem as mulheres? Saúde e direitos sexuais e reprodutivos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 140, e140ED, p. 1-6, jan./mar. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2358-28982024140140ED-P>. Acesso em: 19 jun. 2025

LOPES, Cintia Barudi, A Constituição Federal de 1988, o livre planejamento familiar e os desafios para a construção da cidadania feminina. In: MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer--Pflug; MACIEL, Renata Mota (Coord.). **A Constituição por elas: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres**. São Paulo: Uninove, 2021. p. 1243-1254. Disponível em: <https://share.google/rWFjnpW8IxflTDKVS>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MATTAR, Laura Davis. **Os direitos reprodutivos das mulheres**. São Paulo: Saraiva, 2003. Disponível em: <https://share.google/uprJ05QcKtIEFh2Wq>. Acesso em: 19 jun. 2025.

PESSOTTI, I. **Deficiência mental: da superstição à ciência**. São Paulo: EDUSP, 1984.

POSSATO, Karim Regina Nascimento; MEYER-PFLUG MARQUES, Samantha Ribeiro. A saúde sexual e reprodutiva da mulher como um direito fundamental. **Revista CNJ**, Brasília, DF, n. especial, p. 181-189, ago. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/issue/view/10>. Acesso em: 19 jun. 2025.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Saúde. **Guia de direitos e saúde sexual das pessoas com deficiência**: atenção primária à saúde. Porto Alegre, 2021.

RODRIGUES, Anna Luísa Braz. O exercício de direitos sexuais e reprodutivos por mulheres com deficiência: considerações sobre a importância de políticas públicas no enfrentamento de barreiras. **Revista do Curso de Direito da UFOP**, Ouro Preto, 2021. Disponível em: <https://share.google/G72Tin29ti22k6AGl>. Acesso em: 19 jun. 2025.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 07/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

Acessibilidade e inclusão em Porto Velho: uma análise das políticas públicas para pessoas com deficiência

Accessibility and Inclusion in Porto Velho: an analysis of public policies for people with disabilities

Paulo de Souza Nascimento¹

Laila de Oliveira Cunha Nunes²

1 Especialização em Gestão Social Políticas Públicas Redes e Defesa de Direito - Unopar (2014). Graduação em Direito - UniSapiens (2024). Graduação em Serviço Social – Unitins (2013). Advogado. Assistente Social na Prefeitura de Porto Velho/RO. <https://lattes.cnpq.br/4502216002585433> paulo_nascimentoextrema@hotmail.com

2 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, atuando como coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária e como professora da Escola Superior do MPRO. Doutoranda em Direito/PUC-PR. Mestra em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Especialista em Direito e Prática Constitucional (2023). Especialista em Direito Ambiental (2023). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção (2018). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2010). Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho (2009). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2008). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2006). Ex-oficiala do Ministério Público de Minas Gerais. <http://lattes.cnpq.br/4422516664393427>. <https://orcid.org/0000-0002-4928-5110>. E-mail: lailaocunha@yahoo.com.br.



Resumo

Este artigo analisa os desafios e avanços das políticas públicas de acessibilidade e inclusão, investigando seus impactos na vida das pessoas com deficiência. O objetivo principal é compreender como a implementação dessas políticas pode efetivar a dignidade e a inclusão social dessa população. A metodologia utilizada é de natureza exploratória e descritiva, com coleta de dados realizada por meio de pesquisa bibliográfica em artigos, livros e documentos jurídicos. Partindo de uma descrição dos aspectos históricos e dos conceitos de barreiras presentes no Estatuto da Pessoa com Deficiência, o estudo examina os principais obstáculos enfrentados por esses indivíduos no cotidiano. Com um recorte temporal nos últimos quatro anos, a pesquisa destaca as iniciativas e os avanços alcançados na cidade de Porto Velho, buscando também sugerir soluções para a melhoria da acessibilidade. Os resultados indicam que, apesar do avanço legal no Brasil, a inclusão de pessoas com deficiência em Porto Velho ainda enfrenta barreiras estruturais, atitudinais e comunicacionais. Foram identificadas ações pontuais, como capacitação em Libras e vagas para pessoas com TEA, mas estas carecem de articulação e integração em políticas públicas sustentáveis. A análise evidencia que a efetivação dos direitos depende de transformação cultural, estratégias intersetoriais e mecanismos de participação social. Conclui-se que, apesar do robusto arcabouço legal, é imperativo criar estratégias eficazes que garantam a plena participação social e contemplem a realidade das pessoas com deficiência.

Palavras-chave: acessibilidade; deficiências; inclusão; pessoa; políticas públicas.

Abstract

This article analyzes the challenges and advancements of public policies on accessibility and inclusion, investigating their impacts on the lives of people with disabilities. The main objective is to understand how the implementation of these policies can promote the dignity and social inclusion of this population. The study employs an exploratory and descriptive methodology, with data collected through a bibliographic review of articles, books, and legal documents. Based on a description of the historical aspects and the concept of barriers outlined in the Statute of Persons with Disabilities, the research examines the main obstacles faced by these individuals in their daily lives. Focusing on the last four years, the study highlights initiatives and progress achieved in the city of Porto Velho, while also suggesting solutions to improve accessibility. The results indicate that, despite Brazil's legal advancements, the inclusion of people with disabilities in Porto Velho still faces structural, attitudinal, and communication barriers. Some initiatives, such as training in Brazilian Sign Language (Libras) and parking spaces for individuals with Autism Spectrum Disorder (ASD), have been identified, but they lack coordination and integration into sustainable public policies. The analysis shows that the realization of rights depends on cultural transformation, intersectoral strategies, and mechanisms for social participation. It is concluded that, despite the robust legal framework, it is essential to create effective strategies that ensure full social participation and address the reality of people with disabilities.

Keywords: accessibility; disabilities; inclusion; person; public policies.

Introdução

A população brasileira que vive com algum tipo de deficiência representa um grupo numericamente expressivo, mas ainda marcado por desigualdades e desafios no exercício pleno de seus direitos. Apesar dos avanços legais e institucionais conquistados nas últimas décadas, a realidade cotidiana mostra que barreiras de diferentes naturezas continuam limitando a inclusão social dessas pessoas.

A ausência de acessibilidade plena em ambientes coletivos, como instituições de ensino, centros culturais e espaços de lazer, revela que a exclusão não se restringe às limitações físicas do espaço urbano. Barreiras atitudinais, comunicacionais e institucionais reforçam processos de invisibilidade social, dificultando a participação ativa e igualitária desse público.

Esse cenário evidencia a necessidade de políticas públicas efetivas, infraestrutura adequada e serviços acessíveis que garantam não apenas a presença, mas também a atuação plena das pessoas com deficiência em todos os âmbitos da vida social. A superação dessas barreiras constitui passo fundamental para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível compreender a acessibilidade em uma perspectiva ampliada, que vá além das adaptações arquitetônicas. A acessibilidade deve abranger o acesso à comunicação, à informação e à educação inclusiva, com metodologias que respeitem as especificidades de cada sujeito. Somente com a implementação de políticas públicas intersetoriais e com o engajamento da sociedade será possível avançar na construção de uma sociedade verdadeiramente inclusiva e equitativa. Analisando os últimos quatro anos, é possível afirmar que as políticas públicas de acessibilidade e inclusão estão sendo efetivamente implementadas na cidade de Porto Velho?

A abordagem sobre a deficiência no Brasil passou por profunda transformação, impulsionada por marcos legais nacionais e internacionais. A partir da Declaração de Salamanca em 1994, o país assumiu o compromisso de reformular suas políticas sob a ótica da inclusão. Este movimento consolidou a concepção de que a deficiência não é uma limitação intrínseca ao indivíduo, mas uma condição potencializada por um ambiente excludente, cabendo ao Estado e à sociedade garantir condições de acessibilidade, conforme preconizam os direitos humanos.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU e sua internalização no Brasil, com *status* de emenda constitucional, representaram avanço fundamental, culminando na promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que estabelece o direito à igualdade de oportunidades e à não discriminação.

Contudo, a existência de um robusto arcabouço legal não garante, por si só, sua efetividade. Como apontam Nascimento, Freitas e Pinto (2024), muitas políticas e programas não alcançam seus destinatários devido a barreiras sociais e estruturais que impedem o acesso. Diante dessa lacuna entre a norma e a prática, este estudo se propõe a analisar criticamente as políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, com foco nas ações implementadas pelo

poder público na cidade de Porto Velho nos últimos quatro anos. O objetivo geral é investigar os avanços e os desafios que persistem na garantia da acessibilidade e da inclusão social para essa população. Para tanto, os objetivos específicos são: descrever o desenvolvimento histórico dessas políticas; examinar os principais obstáculos enfrentados; identificar os avanços promovidos no município; e, por fim, sugerir soluções para a melhoria da acessibilidade.

A pesquisa desenvolveu três tópicos principais: O paradigma da inclusão: marco histórico e jurídico dos direitos da pessoa com deficiência; para além da Lei: análise das Barreiras à efetivação da acessibilidade e inclusão; políticas de inclusão em Porto Velho: avanços e desafios recentes.

Para alcançar tais objetivos, esta pesquisa utiliza abordagem exploratória e descritiva, fundamentada em análise bibliográfica e documental de artigos científicos, livros, notícias e legislações pertinentes. A relevância deste trabalho reside não apenas na sua contribuição científica, mas no seu potencial para fomentar reflexões éticas e jurídicas que auxiliem na construção de políticas públicas mais eficientes e humanizadas. Afinal, a promoção da dignidade da pessoa humana, da autonomia e do respeito às diferenças constitui um pilar essencial para qualquer sociedade que se pretenda justa e democrática.

1 O paradigma da inclusão: marco histórico e jurídico dos direitos da pessoa com deficiência

O paradigma da inclusão marcou mudança significativa na forma de compreender a deficiência. Superando a visão assistencialista, passou-se a reconhecer que as limitações não estão apenas na condição individual, mas nas barreiras sociais, físicas e atitudinais que impedem a participação plena. Nesse contexto, a pessoa com deficiência é vista como sujeito de direitos, com autonomia e papel ativo na sociedade, o que consolidou um marco histórico e jurídico na luta pela igualdade e cidadania (Brasil, 2015).

1.1 Breve conceito de pessoa com deficiência

Conforme o artigo 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, “é considerada pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (Brasil, 2015).

A conceituação de deficiência foi redefinida no ordenamento jurídico brasileiro a partir da incorporação da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência de 2007 (aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009). Com o advento desse marco, consideram-se pessoas com deficiência aquelas que têm impedimentos de longo prazo — seja de natureza física, mental, intelectual ou sensorial —, os quais,

em interação com as diversas barreiras sociais, obstruem sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições (Nascimento; Neto; Pinto, 2024).

Ademais, a qualificação específica das deficiências de ordem mental ou intelectual nunca foi objeto de consenso, visto que muitos tratamentos, antes comuns, passaram a ser compreendidos como degradantes ou ineficazes. Essa transformação na abordagem clínica e social refletiu diretamente no campo jurídico, demandando novas posturas legislativas e jurisprudenciais (Lôbo, 2017 *apud* Nascimento; Neto; Pinto, 2024).

Essa nova forma de enxergar a deficiência rompe com antigos paradigmas e propõe um olhar mais comprometido com os direitos humanos, ao reconhecer que a exclusão não está apenas na limitação da pessoa, mas nas barreiras que a sociedade impõe. Promover acessibilidade, dignidade e equidade deixa de ser um gesto isolado e passa a ser dever coletivo, essencial para garantir a participação plena das pessoas com deficiência em todas as esferas da vida.

1.2 Aspectos históricos das políticas públicas para as pessoas com deficiências

Historicamente, as pessoas com deficiências foram consideradas sub-humanas, improdutivas e incapazes. Para Tureck (2018), isso seria fruto do assistencialismo e da caridade, e a área da educação especial delegada à filantropia, era compreendida como paliativo na vida das pessoas. Para o autor, a invisibilidade, antes decorrente do abandono ou da morte, perpetua-se hoje na exclusão (Tureck, 2018).

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a abordagem predominante no Brasil com relação às pessoas com deficiência era marcada por um viés assistencialista e médico. Essa visão tratava a deficiência como problema individual, a ser corrigido ou amenizado por meio de tratamentos e da institucionalização, como em asilos, hospitais ou escolas especiais segregadas. Conforme Farias e Soares (2020), essa concepção reforçava a ideia de que pessoas com deficiência eram objetos de caridade ou cuidado, e não sujeitos de direitos.

Durante esse período, as políticas públicas voltadas a essa população estavam centradas na manutenção da separação social, com o foco principal sendo a sobrevivência e não a inclusão. Não havia legislação específica que assegurasse o direito à educação, ao trabalho ou à acessibilidade. Assim, a exclusão social era naturalizada, e a deficiência era compreendida como fator marginalizante.

A CF inaugura um novo paradigma de inclusão no país. A Carta Magna estabelece, em seu artigo 1º, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República e reconhece o dever do Estado em promover a igualdade de oportunidades e o combate à discriminação. A partir desse marco, a pessoa com deficiência passa a ser compreendida como cidadã, portadora de direitos e não mais como beneficiária de assistência.

Conforme Farias e Soares (2020), tais transformações foram impulsionadas pela mobilização de movimentos sociais e pela pressão por uma legislação mais inclusiva. Destacam-se a Lei nº 7.853/1989 e, principalmente, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que incorpora os princípios da Convenção sobre os Direitos das Pessoas

com Deficiência da ONU. A nova legislação traz conceitos como acessibilidade, desenho universal e barreiras atitudinais, ampliando a compreensão da deficiência como resultado da interação entre limitações individuais e barreiras sociais.

De acordo com os referidos autores, essa mudança reforça a responsabilidade coletiva na construção de uma sociedade mais equitativa (Farias e Soares, 2020).

Sassaki (2003) argumenta que a inclusão é um processo que deve envolver mudanças estruturais e culturais. Ele defende uma educação voltada à equidade, com formação docente adequada, acessibilidade física e pedagógica, bem como o uso de tecnologias assistivas.

Para Aranha (2001), a educação especial, historicamente segregacionista, contribuiu para a marginalização das pessoas com deficiência. A inclusão propõe a superação dessa lógica por meio da convivência no espaço escolar comum, com apoio especializado.

A aprovação da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) consolidou o modelo social da deficiência no país. De acordo com Oliveira e Stangherlin (2020), essa legislação estabelece bases legais robustas, mas ainda enfrenta desafios quanto à sua efetiva implementação. Falta formação adequada para profissionais da educação e saúde, e muitas escolas ainda não contam com infraestrutura acessível.

Mantoan (2015) destaca que a verdadeira inclusão exige a revisão de valores sociais excludentes e a construção de uma cultura baseada no respeito à diversidade. Para Sassaki (2003), a participação ativa da sociedade civil é essencial para combater o capacitismo e promover a inclusão em todos os âmbitos.

A intersetorialidade é apontada como aspecto crítico por Oliveira e Stangherlin (2020), que observam a necessidade de articulação entre áreas como educação, saúde, assistência social e transporte para a garantia dos direitos.

A Constituição de 1988 reconheceu, pela primeira vez no Brasil, que as pessoas com deficiência devem ter igualdade de condições para o exercício de seus direitos e para participar plenamente da sociedade. A igualdade de oportunidades foi introduzida como princípio fundamental, o que trouxe mudança de paradigma em relação ao tratamento da deficiência.

A acessibilidade, como direito de ir e vir, é garantida na Constituição da República (artigo 5º, inciso XV) e já era conferida a todo cidadão desde a Declaração dos Direitos Humanos da ONU, assinada em 1948. “Com a Constituição da República de 1988, o Estado brasileiro passou a ter a obrigação de contribuir e facilitar o desenvolvimento das potencialidades de cada habitante do País (CNMP, 2016, p. 1).

O artigo 227, § 2º, da Constituição Federal, diz que a “lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência” (Brasil, 1988). No *caput*, do artigo em questão, a Constituição estabelece o direito à educação, saúde, assistência social e proteção integral das crianças e adolescentes, incluindo aqueles com deficiência. Nesse ínterim, o artigo 244 afirma que o Estado deve assegurar políticas públicas específicas para a inclusão e bem-estar das pessoas com deficiência, reconhecendo suas necessidades especiais.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) marcou mudança paradigmática ao consolidar a inclusão como direito universal, e não mais como benefício excepcional. Esse avanço permitiu à sociedade reconhecer a plena e equitativa participação das pessoas com deficiência (PCD) em todas as esferas da vida social (Brasil, 1988).

Com a mudança de educação segregada e mínima, para a inclusão escolar com o reconhecimento de possibilidade de aprendizagem, a situação das pessoas com deficiências tem alcançado nas últimas décadas um espaço definido no âmbito dos direitos humanos, ainda que no plano formal (Tureck, 2018, p. 126).

Apesar dos avanços formais conquistados por meio de discussões internacionais, como as Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre educação e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como de leis brasileiras como a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Tureck (2018, p. 126) critica a grande distância entre o mundo jurídico-formal e a realidade. O autor ressalta que grande parte das pessoas com deficiência pertence à classe trabalhadora e vive em condições de pobreza, evidenciando que, na prática, a formalidade legal nem sempre corresponde ao mundo real.

A partir das décadas de 1990 a 2000, o Brasil começou a avançar para construir uma sociedade mais inclusiva para as pessoas com deficiência, sendo criados leis e programas mais específicos buscando garantir direitos e acesso em áreas da vida pública. O legislador brasileiro foi ampliando a legislação, tendo criado nos anos 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que representou um marco na proteção das crianças e adolescentes com deficiência. A legislação foi deixando claro que todos os adolescentes e todas as crianças, devem ter acesso à saúde, educação de qualidade e proteção integral que garanta seus direitos sociais, civis e culturais (Brasil, 1990).

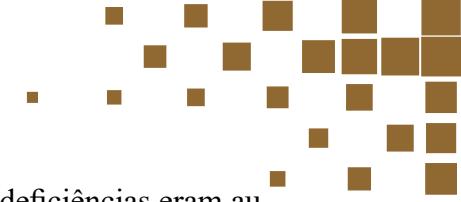
No âmbito do Executivo Federal, criou-se o Programa Viver Sem Limite lançado em 2011, e relançado em 2023, instituído por intermédio do Decreto nº 11.793/2023. O Programa possui o objetivo de garantir mais dignidade para as pessoas com deficiência e seus familiares em todo o país (Brasil, 202).

Destaca-se, ainda, que o decreto foi o primeiro a inserir o termo “capacitismo” na legislação brasileira sobre direitos humanos, reafirmando o compromisso do Estado no enfrentamento à violência e à discriminação, sejam elas deliberadas ou não (Brasil, 2025).

Segundo o Ministério dos Direitos Humanos (2025), o Programa Viver Sem Limite adota abordagem intersetorial, articulando ações nas áreas de educação, saúde, transporte e assistência social.

Os investimentos públicos priorizam quatro eixos de atuação: gestão inclusiva e participativa; enfrentamento à violência e ao capacitismo; acessibilidade e tecnologia assistiva; e promoção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Brasil, 2025).

Por fim, conforme analisa Tartuce (2025), o Estatuto da Pessoa com Deficiência promoveu importante transformação na legislação civil brasileira ao reconhecer a plena capacidade



civil das pessoas com deficiência. Antes da Lei nº 13.146/2015, algumas deficiências eram automaticamente associadas à incapacidade civil, privando essas pessoas de decisões fundamentais sobre suas próprias vidas. A partir do Estatuto, a deficiência não reduz a capacidade civil, garantindo-se, assim, o direito de casar, constituir família, exercer direitos sexuais e reprodutivos, e tomar decisões pessoais de forma autônoma e digna (Tartuce, 2025).

Esse avanço rompe com o modelo tradicional e assistencialista, no qual a pessoa com deficiência era vista como objeto de tutela. A nova perspectiva, centrada na autonomia e na igualdade substancial, estabelece que a curatela, quando necessária, deve ser excepcional, proporcional às reais necessidades da pessoa, e sempre respeitando sua vontade e preferências. Dessa maneira, a inclusão passa a ser um dever concreto da sociedade e do Estado, assegurando o exercício pleno da cidadania (Tartuce, 2025).

Diante do exposto, observa-se que a trajetória das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência no Brasil evoluiu significativamente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir de uma visão historicamente excludente e assistencialista, o país passou a adotar um modelo baseado nos direitos humanos, reconhecendo a pessoa com deficiência como sujeito de direitos, dotado de autonomia e dignidade. A legislação atual, aliada à mobilização social e ao fortalecimento de mecanismos intersetoriais, reafirma o compromisso do Estado com a construção de uma sociedade mais inclusiva e equitativa. No entanto, a efetivação plena desses direitos ainda depende de ações concretas e contínuas que enfrentem as desigualdades estruturais e promovam, de fato, a participação ativa das pessoas com deficiência em todas as esferas sociais.

2 Para além da lei: análise das barreiras à efetivação da acessibilidade e inclusão

A inclusão e a acessibilidade são questões cruciais para garantir a igualdade de direitos e oportunidades para as pessoas com deficiências. No entanto, essas pessoas ainda enfrentam uma série de obstáculos significativos que dificultam a sua plena participação na sociedade. Tais obstáculos podem ser divididos em diferentes dimensões, como barreiras arquitetônicas, atitudinais, comunicacionais, educacionais e de emprego (Silva, 2017; Lima, 2015; Brasil, 2015).

O artigo 3º da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência – EPD) de (2015) conceitua de acessibilidade como, a “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida” (Brasil, 2015).

O conceito de barreiras foi estabelecido no artigo 3º do Estatuto da Pessoa com Deficiência de 2015, conforme a seguir, *in verbis*:

[...]

IV - barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
- b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;
- d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
- e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;
- f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias (Brasil, 2015).

A lei define barreiras como qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, fruição e exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão e à circulação com segurança, entre outros (Brasil, 2015).

Dentre essas barreiras, as arquitetônicas ainda se destacam como um dos maiores desafios à inclusão das pessoas com deficiência, especialmente aquelas com mobilidade reduzida. O ambiente urbano, em grande parte, não foi projetado para atender às necessidades de acessibilidade, o que compromete a liberdade de locomoção e a plena participação na vida em sociedade. A ausência de rampas, elevadores e banheiros adaptados em espaços públicos e privados são exemplos comuns de obstáculos enfrentados. A Lei Brasileira de Inclusão determina que “os espaços públicos devem ser projetados ou adaptados para garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência” (Brasil, 2015).

Outro problema recorrente está relacionado ao transporte público, muitas vezes inadequado ou inacessível. Ônibus e metrôs sem adaptações apropriadas dificultam ainda mais a mobilidade. Santana (2016) destaca que “as cidades ainda estão longe de se tornarem verdadeiramente inclusivas, já que muitas vezes as políticas públicas para a acessibilidade são fragmentadas e pouco eficazes”. A adaptação da infraestrutura urbana, portanto, é urgente para garantir inclusão social efetiva.

A família também exerce papel fundamental na vida da pessoa com deficiência, podendo influenciar positiva ou negativamente. Segundo Menezes *et al.* (2021), esse contexto pode ser analisado em três dimensões principais: social, cultural e econômica. No aspecto social, a aceitação da pessoa com deficiência por seu grupo de convivência é fundamental para a construção de sua autoestima e identidade. O reconhecimento por parte da vizinhança, amigos e comunidade, conforme apontam Nascimento, Salustiano e Pinto (2024), atua como estímulo positivo, promovendo inclusão e valorização do potencial individual.

Além das barreiras físicas, as barreiras atitudinais também representam sérios entraves. Estas dizem respeito a preconceitos, discriminação e estigmas profundamente enraizados na cultura, que dificultam a inserção da pessoa com deficiência em diferentes contextos, como o mercado de trabalho e a educação. Silva (2017) aponta que a falta de compreensão sobre as capacidades das pessoas com deficiência alimenta estereótipos e reforça a exclusão social.

O estigma social frequentemente impede que essas pessoas sejam reconhecidas como cidadãos plenos, com direitos e deveres iguais aos demais. A resistência à educação inclusiva, por exemplo, está ligada à despreparação de profissionais da área para lidar com a diversidade. Nesse sentido, a educação e a conscientização são ferramentas essenciais para promover o respeito à diversidade, como defende a Organização das Nações Unidas (ONU, 2007).

As barreiras comunicacionais também dificultam a inclusão. A ausência de intérpretes de Libras em serviços públicos, como hospitais, escolas e repartições, compromete gravemente o acesso das pessoas surdas à informação e a seus direitos. “A ausência de profissionais qualificados em Libras nos serviços essenciais cria uma exclusão comunicacional que impossibilita o acesso das pessoas surdas à informação e aos direitos básicos”. Recursos como legendas, tradução simultânea e tecnologias assistivas são fundamentais para promover uma comunicação mais acessível (Almeida, Barbosa, 2018).

Na era digital, pessoas com deficiência visual enfrentam dificuldades específicas, principalmente quando sites e aplicativos não são adaptados. A criação de plataformas acessíveis, que utilizem leitores de tela e sigam as Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG), é crucial para garantir inclusão digital (W3C, 2020).

No campo educacional, os desafios ainda são muitos, apesar dos avanços legislativos. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, garante a oferta de educação de forma inclusiva. Contudo, a realidade nas escolas ainda é marcada pela falta de infraestrutura, materiais pedagógicos adaptados e formação adequada de professores. Lima (2015) afirma que “a implementação de práticas inclusivas na educação tem sido aquém das necessidades, com escolas despreparadas para receber alunos com deficiência, o que compromete o direito à educação de qualidade”.

Além disso, adaptações curriculares e apoio pedagógico especializado são muitas vezes inexistentes ou insuficientes. A Lei Brasileira de Inclusão estabelece que “a pessoa com deficiência tem o direito de receber educação inclusiva, em ambiente que respeite suas diferenças e favoreça seu desenvolvimento integral” (Brasil, 2015).

Contudo, essa garantia só será efetiva com sistemas educacionais verdadeiramente preparados para atender às múltiplas necessidades dos alunos.

O mercado de trabalho também apresenta significativas barreiras para as pessoas com deficiência. A taxa de desemprego entre esse grupo é consideravelmente mais alta, reflexo do preconceito e da falta de adaptações nos ambientes laborais. A Lei de Cotas (Lei nº 8.213/1991) obriga empresas com mais de 100 funcionários a contratarem pessoas com deficiência, mas sua eficácia ainda é limitada, principalmente pela falta de fiscalização e de uma cultura organizacional inclusiva.

Souza e Santos (2019) destacam que “a inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho requer uma mudança nas atitudes das empresas, além de investimentos em treinamentos e adaptações do ambiente de trabalho”.

Portanto, para que a inclusão e acessibilidade sejam efetivas, é necessário um esforço coletivo. A legislação brasileira, como a LBI, fornece base importante, mas a concretização dos direitos depende da implementação prática das políticas públicas e de uma transformação cultural que promova o respeito às diferenças. A verdadeira inclusão só será possível quando todos os espaços da sociedade forem acessíveis e acolhedores para todos.

3 Políticas de inclusão em Porto Velho: avanços e desafios recentes

Em nível nacional, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, representa marco legal relevante ao estabelecer direitos e garantias para assegurar a igualdade de oportunidades, a cidadania plena e a inclusão social das pessoas com deficiência. De acordo com o portal do Governo Federal (Brasil, 2015), essa legislação busca garantir o exercício de direitos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com os demais cidadãos.

No entanto, como apontam Nascimento, Ferreira Neto e Pinto (2024), o período entre 2019 e 2022 foi marcado por certa estagnação na efetivação dessas políticas. Houve avanços pontuais, como a regulamentação do artigo 51, que trata da reserva de veículos acessíveis em frotas de táxis, e do artigo 52, sobre a disponibilidade de veículos adaptados por locadoras. Embora positivas, essas ações têm alcance limitado diante das complexas e diversas demandas da população com deficiência.

Também é relevante mencionar a promulgação da Lei nº 14.191/2021, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), reconhecendo oficialmente a educação bilíngue de surdos como modalidade educacional própria. Essa mudança reforça o direito à comunicação e ao aprendizado por meio da Língua Brasileira de Sinais (Libras) (Brasil, 2021).

No âmbito da inclusão financeira e do acesso à Justiça, destaca-se a regulamentação do artigo 94 da LBI por meio da Lei nº 14.176/2021, que instituiu o Auxílio-Inclusão, definindo critérios de renda familiar para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com foco na superação da vulnerabilidade social (Brasil, 2021b).

Apesar desses avanços legais, os autores apontam que faltam iniciativas estruturantes capazes de transformar a realidade cotidiana das pessoas com deficiência. A efetivação dos direitos garantidos pela legislação ainda encontra barreiras econômicas, políticas e culturais. Por isso, é urgente o desenvolvimento de estratégias integradas, intersetoriais e duradouras que promovam a inclusão plena dessa parcela da população.

3.1 Ações realizadas no Município de Porto Velho/RO

As ações realizadas no Município de Porto Velho vêm sendo construídas aos poucos. A seguir será mostrada parte dessas Ações, Programas e Políticas Públicas. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é considerado a principal porta de entrada dos serviços do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Estas unidades públicas estão estrategicamente localizadas em áreas com elevado grau de vulnerabilidade social, com o objetivo de promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, por meio de atendimentos e ações socioassistenciais.

O CRAS baseia sua atuação no conhecimento aprofundado da realidade local, articulando-se com a rede socioassistencial e com outras políticas públicas. Essa articulação possibilita o acesso facilitado das famílias a programas, projetos e benefícios sociais. Além disso, o CRAS consolida-se como uma referência tanto para a população atendida quanto para os demais serviços e instituições setoriais.

Segundo a Semasf (Porto Velho, 2023), o CRAS oferece, prioritariamente, dois tipos de serviços essenciais, os quais sendo: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. Além disso, é responsável por orientar os cidadãos sobre benefícios sociais e por realizar o cadastramento e a atualização de dados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

O público atendido pelo CRAS inclui famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, como idosos, pessoas com deficiência, beneficiários do Bolsa Família, crianças resgatadas do trabalho infantil, além de pessoas cadastradas no CadÚnico ou que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O acesso aos serviços do CRAS é gratuito e se dá por meio de atendimento presencial na unidade mais próxima da residência da família (Porto Velho, 2025).

Entre os anos de 2021 e 2025, o município de Porto Velho consolidou um conjunto de políticas públicas voltadas à promoção da inclusão e da cidadania de pessoas com deficiência, em consonância com os princípios estabelecidos na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006). Segundo a Prefeitura de Porto Velho (2025), um dos grandes avanços legislativos foi a sanção da Lei nº 3.243/2025, que torna obrigatória a adoção de adaptações nos ambientes de trabalho, contemplando recursos como tecnologias assistivas, readaptações físicas e possibilidade de trabalho remoto, quando necessário. Esta iniciativa está diretamente alinhada à promoção da equidade no mercado de trabalho e ao combate à exclusão profissional.

Renata Beccária (2025) relata que a Prefeitura de Porto Velho sancionou recentemente a Lei nº 3.243/2025, com o objetivo de assegurar maior inclusão no mercado de trabalho para pessoas com deficiência, transtornos do neurodesenvolvimento ou Transtorno do Espectro Autista (TEA). A legislação determina que empresas sujeitas à obrigatoriedade de cotas devem adotar adaptações razoáveis para oferecer condições adequadas de trabalho, tais como ajustes na iluminação, fornecimento de equipamentos para controle de ruídos, uso de tecnologias assistivas, possibilidade de trabalho remoto e até o direito de levar sua própria alimentação. Essas

medidas devem ser definidas com base no diálogo entre empresa e trabalhador, respeitando as necessidades individuais de cada pessoa (Porto Velho, 2025).

Segundo a autora, a regulamentação e fiscalização da lei ficarão sob responsabilidade do Poder Executivo municipal, que deverá definir os prazos e os procedimentos para sua aplicação. A iniciativa reforça o comprometimento da administração municipal com políticas públicas de inclusão e com a construção de ambientes laborais mais acessíveis e igualitários. A norma já está em vigor desde sua publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, e as empresas devem se adequar imediatamente às exigências legais para evitar sanções (Porto velho, 2025).

No setor educacional, Porto Velho obteve reconhecimento nacional ao receber o Prêmio Brasil Mais Inclusão, em virtude das políticas públicas voltadas à educação especial. De acordo com a Prefeitura de Porto Velho (2022), os investimentos focaram na formação continuada de educadores, aquisição de materiais adaptados e melhorias nas estruturas físicas das escolas. Mais recentemente, o programa “Unidos pela Educação Inclusiva” (Prefeitura de Porto Velho, 2025) reforçou esse compromisso ao incorporar voluntários para atuar como cuidadores, mediadores e intérpretes de Libras, garantindo suporte individualizado a alunos com deficiência.

A Prefeitura de (Porto Velho, 2023) destaca que um dos compromissos da Semusa é investir no aperfeiçoamento dos servidores, por meio da educação permanente. Cerca de 30% dos profissionais já foram capacitados em Libras. Nossa foco é garantir a qualificação de mais 70% dos profissionais, com objetivo de promover a acessibilidade na rede municipal de saúde.

O Município de Porto Velho (2023) contou com a qualificação de mais de 200 profissionais para a Língua Brasileira de Sinais (Libras), promovendo melhorias concretas no atendimento à população surda nas unidades básicas de saúde.

Conforme dados do Município de Porto Velho (2023) “desde 2021, o curso de Libras é uma atividade constante, oferecida pela Semusa através da Divisão Gestora de Educação Permanente (DGEP), para profissionais da rede municipal de saúde” onde mais de 205 servidores realizaram a formação de Noções Básicas em Libras e atuam na facilitação do diálogo com a comunidade surda nas unidades de saúde de atenção básica, média e alta complexidade de Porto Velho (Prefeitura de Porto Velho, 2023).

Outra medida emblemática foi a implementação da primeira vaga de estacionamento exclusiva para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Segundo a Semtran (2025), essa ação visa promover o reconhecimento das deficiências invisíveis, ampliando o debate sobre acessibilidade para além das barreiras físicas. Até então, as vagas destinadas a esse público na cidade eram iniciativas de empresas privadas. Essa medida, portanto, representa um marco na promoção dos direitos e da inclusão das pessoas com TEA, conforme destacado por Soares (2025).

No que tange à ampliação e acessibilidade em vagas de estacionamento, a iniciativa teve início na Avenida Rogério Weber com a demarcação de três vagas específicas: uma para idosos, uma para pessoas com deficiência e outra para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). A expectativa é de que essa medida seja expandida para a Avenida Sete de Setembro e



outras localidades, incluindo o Parque da Cidade, na próxima semana. Conforme declaração do Secretário Municipal de Transportes (Semtran), Iremar Lima, reportada por Soares (2025), a diretriz da prefeitura é assegurar que todas as novas vagas sigam esse padrão inclusivo, com a destinação de uma vaga para pessoas com TEA em cada novo ponto de estacionamento.

Destaquem-se também os direitos garantidos a partir da Lei Municipal 3.243/25:

A Lei nº 3.243/2025, torna obrigatória a realização de adaptações razoáveis no ambiente de trabalho para pessoas com deficiência, Transtorno do Espectro Autista (TEA) ou outros transtornos do neurodesenvolvimento. A iniciativa, assinada pelo prefeito Léo Moraes visa promover a inclusão e a igualdade de oportunidades para esses grupos no mercado de trabalho (Porto Velho, 2025a).

Conforme a nova lei, as empresas que se enquadram na obrigatoriedade legal de contratação de pessoas com deficiência devem garantir condições adequadas de trabalho a esses profissionais. Entre as medidas previstas estão a adequação da iluminação, o fornecimento de equipamentos para redução de ruídos, a possibilidade de realização de trabalho remoto, o uso de tecnologias assistivas e, quando necessário, a autorização para que o trabalhador leve sua própria alimentação.

Ainda segundo a norma, essas adaptações devem ser implementadas com base no diálogo com os próprios trabalhadores, respeitando tanto suas necessidades individuais quanto as especificidades do cargo que ocupam (Prefeitura de Porto Velho, 2025a).

No que diz respeito à acessibilidade física e conforto nas escolas, destaca-se a entrega de cadeiras escolares adaptadas a estudantes com deficiência motora, conforme divulgado pelo portal Minha Porto Velho (2024). Além disso, a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho foi fortalecida por meio da criação de um cadastro exclusivo pelo SINE Municipal, cujo objetivo é promover uma recolocação mais assertiva dessa população (Prefeitura de Porto Velho, 2024).

Nascimento, Neto e Pinto (2024) argumentam que, apesar dos avanços legislativos, como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, ainda existem barreiras sociais e institucionais que limitam a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência.

Mesmo com a implementação de alguns programas e políticas públicas nos últimos quatro anos no Município de Porto Velho, percebe-se que as Pessoas com Deficiência ainda enfrentam significativas barreiras e ausência de acessibilidade. Torna-se, portanto, imperativo que os entes federativos promovam ações mais abrangentes para assegurar a plenitude de seus direitos.

Considerações finais

A presente pesquisa demonstrou que, apesar de o Brasil possuir um dos mais avançados arcabouços legais do mundo para a proteção dos direitos das pessoas com deficiência, notadamente a Constituição Federal de 1988 e a Lei Brasileira de Inclusão, persiste um abismo significativo entre a norma e a realidade vivida. A análise revelou que barreiras atitudinais, arquitetônicas e comunicacionais continuam a impor a invisibilidade social e a limitar a parti-

cipação plena dessa população, evidenciando que a cidadania, para muitos, ainda é um direito a ser conquistado na prática.

No âmbito do município de Porto Velho, observou-se que iniciativas importantes foram implementadas nos últimos quatro anos, como a capacitação de servidores em Libras e a criação de vagas de estacionamento para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), representando avanços pontuais na agenda da inclusão. Contudo, tais ações, embora meritórias, carecem de maior articulação e de uma estratégia integrada para que se convertam em uma política pública sustentável e de longo prazo, capaz de superar a fragmentação e promover mudanças estruturais.

Fica claro, portanto, que a inclusão não se efetiva por decretos ou leis. Ela demanda uma transformação cultural profunda e um compromisso coletivo entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil. Para avançar, é urgente a formulação de estratégias intersetoriais e a criação de mecanismos de controle social, como um observatório municipal da acessibilidade, que possa monitorar políticas, propor melhorias e garantir a participação ativa das pessoas com deficiência nas decisões que afetam suas vidas.

Conclui-se, assim, que a jornada para a efetivação plena dos direitos da pessoa com deficiência em Porto Velho é contínua e desafiadora. Mais do que garantir o acesso a prédios ou serviços, é preciso assegurar o direito de pertencer. Este estudo buscou contribuir para esse debate, reafirmando que a verdadeira inclusão só será alcançada quando cada cidadão, em sua singularidade, for integralmente respeitado e reconhecido como sujeito de direitos e potencialidades.

Referências

ARANHA, Maria Salete Fábio. **Educação especial: o desafio da inclusão escolar.** 3. ed. São Paulo: Moderna, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL, **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em 15 abr. 2025.

BRASIL, **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BULOS, Uadi Lammego. **Constituição Federal anotada.** São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Resolução aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 9 de dez de 1975 - DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS DEFICIENTES.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em 16 abril. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 17 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Regulamentação de artigos da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.** GOV.BR 20/04/2021. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/acoes-e-programas/regulamentacao-de-artigos-da-lei-brasileira-de-inclusao-da-pessoa-com-deficiencia>. Acesso em 27 abr. 2025.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Roteiro de atuação do Ministério Público.** Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/LIVRO_Roteiro_de_Atuacao_do_Minist%C3%A9rio_P%C3%BCblico_CNMP_.pdf. Acesso em: 27 out. 2023.

BARBOSA, F. A.; ALMEIDA, M. C. **Acessibilidade e inclusão de pessoas surdas no Brasil.** São Paulo: Editora Educação e Sociedade, 2018.

BECCÁRIA, Renata. Lei garante inclusão de pessoas com deficiência e TEA no mercado de trabalho em Porto Velho. 2025. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/46782/inclusao-porto-velho-implementa-lei-para-garantir-inclusao-de-pessoas-com-deficiencia-e-transtornos-do-neurodesenvolvimento-no-ambiente-profissional>. Acesso em: 9 maio 2025.

FARIAS, Isabel Maiara Pinheiro; SOARES JÚNIOR, José Arimatéa de Oliveira. A política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva: impasses e possibilidades para o atendimento educacional especializado. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 116-130, 2020.

GLAT, Rosana. **Convivendo com filhos especiais:** O olhar paterno. Rio de Janeiro: Viveiro de Castro Editora Ltda., 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2022: Brasil tem 14,4 milhões de pessoas com deficiência.* **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 23 maio 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43463-censo-2022-brasil-tem-14-4-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 01 jul. 2025.

LIMA, M. J. **Desafios da educação inclusiva no Brasil:** Perspectivas e obstáculos. Rio de Janeiro: Editora Educação Inclusiva, 2015.

LÔBO, Paulo. **Capacidade legal da pessoa com deficiência.** Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM. 05/05/2017. Acesso em 04/05/2025. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1211/Capacidade+legal+da+pessoa+com+defici%C3%A3ncia#:~:text=A%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20pessoa%20com,reflexo%20no%20campo%20do%20direito>.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar:** o que é? por quê? como fazer? São Paulo: Moderna, 2006.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Educação inclusiva: em construção**. 3. ed. São Paulo: Summus, 2015.

MENEZES, Joyceane Bezerra de, PIMENTEL, Ana Beatriz lima, CASTRO, Ana Paola de. A capacidade jurídica da pessoa com deficiência após a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: análise das soluções propostas no Brasil, em Portugal e no Peru, Fortaleza. Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 01, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/MJHvZCdT3MwpkggHJgnj8YC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 abr. 2025.

OLIVEIRA, Rosângela Gavioli de; STANGHERLIN, Karine Aparecida. Políticas públicas de inclusão da pessoa com deficiência: avanços e desafios. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 709-724, 2020.

PORTO VELHO. Acessibilidade: Prefeitura proporciona curso de aperfeiçoamento para servidores com formação em Libras. 2023. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/42708/acessibilidade-prefeitura-proporciona-curso-de-aperfeiçoamento-para-servidores-com-formação-em-libras>. Acesso em: 9 maio 2025.

PORTO VELHO. Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família – SEMASF, 2023. Disponível em: <https://semASF.porto-velho.ro.gov.br/artigo/20244/cras-centro-de-referencia-de-assistencia-social>. Acesso em: 18 maio 2025.

PORTO VELHO. Inclusão: Cadastro exclusivo para pessoas com deficiência é divulgado pelo Sine Municipal de Porto Velho. 2024. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/45019/inclusao-cadastro-exclusivo-para-pessoas-com-deficiencia-e-divulgado-pelo-sine-municipal-de-porto-velho>. Acesso em: 9 maio 2025.

PORTO VELHO. Inclusão: Porto Velho implementa lei para garantir inclusão de pessoas com deficiência e transtornos do neurodesenvolvimento no ambiente profissional. 2025a. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/46782/inclusao-porto-velho-implementa-lei-para-garantir-inclusao-de-pessoas-com-deficiencia-e-transtornos-do-neurodesenvolvimento-no-ambiente-profissional>. Acesso em: 9 maio 2025.

PORTO VELHO. Inclusão: Prefeitura de Porto Velho investe em cadeiras adaptadas para alunos com deficiência. 2024. Disponível em: <https://minhaportovelho.com/2024/08/15/inclusao-prefeitura-de-porto-velho-investe-em-cadeiras-adaptadas-para-alunos-com-deficiencia/>. Acesso em: 9 maio 2025.

PORTO VELHO. Acessibilidade: Prefeitura de Porto Velho recebe Prêmio Brasil Mais Inclusão por qualidade das ações na educação especial. 2022. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/37186/acessibilidade-prefeitura-de-porto-velho-recebe-premio-brasil-mais-inclusao-por-qualidade-das-acoes-na-educacao-especial>. Acesso em: 9 maio 2025.

PORTO VELHO. Inclusão: Programa “Unidos pela Educação Inclusiva” vai selecionar voluntários para atuar nas unidades escolares de Porto Velho. 2025c. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/47081/inclusao-programa-unidos-pela-educacao-inclusiva-vai-selecionar-voluntarios-para-atuar-nas-unidades-escolares-de-porto-velho>. Acesso em: 9 maio 2025.

PINTO. Cristiano Vieira Sobral. **Código Civil Comentado**. 4. ed. Ver. atual. e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2021. 1472 p.

PIMENTEL, Susana Couto; PIMENTEL, Mariana Couto. A acessibilidade como direito: desafios à inclusão social das pessoas com deficiência. **Revista FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 26, n. 50, p. 91-103, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/view/4265/2662>. Acesso em: 22 maio 2025.

SANTANA, A. **Acessibilidade e políticas públicas no Brasil: Desafios e avanços**. Salvador: Editora de Estudos Sociais, 2016.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. 6. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2003.

SILVA, R. L. **Preconceito e estigma: O impacto das atitudes sociais na inclusão das pessoas com deficiência**. São Paulo: Editora Psique, 2017.

SOUZA, P. F.; SANTOS, M. A. **Inclusão no mercado de trabalho: A realidade das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: Editora Emprego e Inclusão, 2019.

SOARES, Augusto. Porto Velho cria a primeira vaga exclusiva para pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) na cidade. 2025. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/46719/inclusao-prefeitura-cria-primeira-vaga-exclusiva-para-pessoas-com-transtorno-do-espectro-autista-tea-em-porto-velho>. Acesso em: 9 maio 2025.

SEMTRAN. Inclusão: Prefeitura cria primeira vaga exclusiva para pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) em Porto Velho. 2025. Disponível em: <https://semtran.portovelho.ro.gov.br/artigo/46719/inclusao-prefeitura-cria-primeira-vaga-exclusiva-para-pessoas-com-transtorno-do-espectro-autista-tea-em-porto-velho>. Acesso em: 9 maio 2025.

NASCIMENTO, Paulo de Souza; FERREIRA NETO, Salustiano Freitas; PINTO, Luciane L. Costa e Silva. Uma reflexão sobre a liberdade da pessoa com deficiência e sua capacidade civil. **Ciências Sociais Aplicadas**, v. 28, n. 134, 14 maio 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11194324>. Disponível em: <https://revistaft.com.br/uma-reflexao-sobre-a-liberdade-da-pessoa-com-deficiencia-e-sua-capacidade-civil/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

REZENDE, Ana Paula Crosara de, VITAL, Maria de Paiva. A Convenção sobre as Pessoas com Deficiência. Coordenação de Ana Paula Crosara de Resende e Flavia Maria de Paiva Vital. _ Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008. p. 164. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-digital/convencao-direitos-pessoas-deficiencia-comentada.pdf>. Acesso em 17 mar 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 15. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Método, 2025.

TURECK, Lúcia Terezinha Zanato. **Educação e Revolução: Reflexões sobre a educação especial**.

MATOS, Neide da Silva Duarte de; Souza, Joceli de Fátima Arruda; Silva; João Campos da (Org.) **Pedagogia Histórico Crítica: Revolução e Formação de Professores**. Campinas, SP: Armagém do Ipe, 2018.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 07/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

Crimes tributários como violação dos direitos dos vulneráveis: análise do papel do Ministério Público na defesa de políticas públicas

Tax crimes as a violation of the rights of vulnerable people: analysis of the role of the public prosecutor's office in defending public policies

Paulo Gabriel Adriano Pereira Pinto¹

Laila de Oliveira Cunha Nunes²

¹ Graduação em Direito pela Faculdade Interamericana de Porto Velho (UNIRON); Pós-Graduando em Políticas Públicas - tutela dos vulneráveis no âmbito do Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público de Rondônia (Empro). link lattes, ID Orcid e e-mail (no máximo 3 linhas).

² Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, atuando como coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária e como professora da Escola Superior do MPRO. Doutoranda em Direito/PUC-PR. Mestra em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Especialista em Direito e Prática Constitucional (2023). Especialista em Direito Ambiental (2023). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção (2018). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2010). Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho (2009). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2008). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2006). Ex-oficiala do Ministério Público de Minas Gerais. <http://lattes.cnpq.br/4422516664393427>. <https://orcid.org/0000-0002-4928-5110>. E-mail: lailaocunha@yahoo.com.br.



Resumo

O presente estudo investiga a relação entre crimes contra a ordem tributária, como a sonegação fiscal, e a violação dos direitos das populações vulneráveis, destacando os impactos dessas práticas na arrecadação pública e na execução de políticas sociais. O contexto parte da constatação de que a evasão fiscal compromete diretamente os recursos destinados a áreas essenciais, como saúde, educação e assistência social, agravando a desigualdade e a exclusão social. O propósito central da pesquisa é analisar de que forma os crimes tributários afetam a efetivação dos direitos sociais e avaliar o papel do Ministério Público na defesa das políticas públicas e na responsabilização dos infratores. A metodologia adotada é a revisão bibliográfica com abordagem quantitativa e descritiva, com base em fontes acadêmicas e institucionais rigorosas, como artigos, livros, teses, dissertações, jurisprudência e relatórios, obtidos em bases como *Scielo*, *Google Scholar* e o Diário da Justiça Eletrônico. Como resultado, constatou-se que os crimes tributários produzem efeitos mais severos sobre a população em situação de vulnerabilidade, ao passo que a atuação estratégica do Ministério Público, por meio de ações judiciais, controle de políticas públicas e parcerias interinstitucionais, é fundamental para garantir a justiça fiscal e equidade na alocação dos recursos públicos. Conclui-se que o fortalecimento da atuação do Ministério Público é indispensável para combater a evasão fiscal e assegurar a implementação efetiva de políticas públicas que atendam aos direitos sociais, especialmente dos grupos mais vulneráveis.

Palavras-chave: Crimes tributários; direitos sociais; justiça fiscal; ministério público; políticas públicas.

Abstract

This study investigates the relationship between tax crimes—such as tax evasion—and the violation of the rights of vulnerable populations, emphasizing the impact of these practices on public revenue and the implementation of social policies. The context stems from the observation that tax evasion directly undermines funding for essential sectors such as health, education, and social assistance, thereby worsening inequality and social exclusion. The main purpose of the research is to analyze how tax crimes affect the realization of social rights and to assess the role of the Public Prosecutor's Office in defending public policies and holding offenders accountable. The methodology employed is a bibliographic review with a quantitative and descriptive approach, based on rigorous academic and institutional sources such as articles, books, theses, dissertations, court decisions, and reports, retrieved from databases including Scielo, Google Scholar, and the Electronic Court Journal. The results indicate that tax crimes have a disproportionately severe impact on vulnerable populations, while the strategic actions of the Public Prosecutor's Office—through legal measures, public policy oversight, and interinstitutional cooperation—are essential to ensure fiscal justice and fair allocation of public resources. It is

concluded that strengthening the role of the Public Prosecutor's Office is essential to combat tax evasion and ensure the effective implementation of public policies that meet social rights, especially of the most vulnerable groups.

Keywords: Tax crimes; fiscal justice; public prosecutor's office; social rights; public policies.

Introdução

Os crimes tributários, como a sonegação fiscal e outras fraudes, impactam diretamente a arrecadação de receitas públicas, prejudicando a capacidade do Estado de implementar políticas essenciais à garantia dos direitos sociais. A escassez de recursos financeiros afeta, sobretudo, o atendimento às populações mais vulneráveis, ampliando as desigualdades sociais e comprometendo a efetivação de direitos fundamentais.

Diante desse cenário, o Ministério Público desempenha papel fundamental na fiscalização do cumprimento das normas tributárias e na defesa das políticas públicas voltadas à promoção da justiça social. A arrecadação de tributos constitui a principal fonte de financiamento de serviços essenciais, como saúde, educação, segurança pública e assistência social.

De que forma os crimes tributários configuram violação aos direitos das populações vulneráveis, e de que maneira o Ministério Público pode atuar para assegurar a efetivação de políticas públicas eficazes?

A relevância deste tema reside na estreita conexão entre justiça fiscal e a efetivação dos direitos sociais. A sonegação e outros crimes tributários não apenas reduzem o orçamento público, mas também aprofundam a pobreza e a exclusão social. Diante desse cenário de crescente desigualdade no Brasil, é fundamental compreender o papel do Ministério Público na responsabilização dos infratores e na garantia da destinação adequada dos recursos públicos às políticas que atendem os grupos mais necessitados.

Os crimes tributários impactam de forma mais severa as populações em situação de vulnerabilidade, pois a evasão fiscal gera escassez de recursos para áreas essenciais como saúde, educação e assistência social. A atuação do Ministério Público na fiscalização tributária e na proteção das políticas públicas é decisiva para combater esses efeitos, assegurando uma alocação mais justa e eficiente dos recursos e contribuindo para a redução das desigualdades sociais.

Dessa forma, o objetivo geral é analisar como os crimes tributários comprometem os direitos dos vulneráveis e avaliar o papel do Ministério Público na defesa e implementação de políticas públicas.

Já os objetivos específicos são: investigar os impactos sociais e econômicos dos crimes tributários na formulação e execução de políticas públicas; identificar as principais estratégias utilizadas pelo Ministério Público no combate a crimes tributários; propor recomendações para fortalecer a atuação do MP na defesa dos direitos sociais e na responsabilização dos crimes tributários.

Este estudo consiste em uma pesquisa de revisão bibliográfica com abordagem quantitativa e descritiva, que analisa criticamente a literatura existente sobre a relação entre crimes tributários e a violação dos direitos dos vulneráveis, bem como o papel do Ministério Público na defesa e implementação de políticas públicas. A pesquisa foi realizada por meio da consulta a livros, artigos acadêmicos, teses, dissertações, jurisprudências e relatórios, utilizando bases como *Scielo*, *Google Scholar* e o Diário da Justiça Eletrônico.

O capítulo 1 aborda os crimes contra a ordem tributária, destacando sua gravidade e os prejuízos que causam à arrecadação pública e à sociedade. Os tributos são pontuados como instrumentos essenciais de justiça social, responsáveis pelo custeio de políticas públicas. Além disso, analisa-se como os crimes tributários impactam diretamente à execução dessas políticas, prejudicando especialmente os grupos sociais mais vulneráveis.

O capítulo 2 discorre sobre a atuação do Ministério Público no combate aos crimes tributários, explorando-se o papel do Ministério Público como agente essencial na repressão aos crimes tributários. São discutidas as principais estratégias utilizadas, como investigações conjuntas com outros órgãos de controle e ações judiciais, além da atuação do MP no controle de políticas públicas. O capítulo evidencia como o MP atua não apenas na responsabilização penal, mas também como fiscal da correta aplicação dos recursos públicos e defensor da ordem jurídica.

No capítulo 3, apresenta propostas para tornar mais efetiva a atuação do Ministério Público na proteção dos direitos sociais e no combate aos crimes tributários. Sugere-se o fortalecimento institucional, o aprimoramento de mecanismos de responsabilização e o desenvolvimento de ações voltadas à defesa de políticas públicas essenciais. A ênfase recai sobre a necessidade de uma atuação integrada, preventiva e estratégica por parte do MP.

1 Crimes contra a ordem tributária

Os crimes contra a ordem tributária, conforme definidos pela legislação brasileira, envolvem práticas ilícitas realizadas por contribuintes com o objetivo de suprimir ou reduzir tributos, contribuições sociais ou outros encargos. Esses crimes estão descritos nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8.137/90 (Brasil, 1990) e incluem condutas como omitir informações, prestar declarações falsas, falsificar documentos fiscais, ou deixar de fornecer notas fiscais obrigatórias, entre outras práticas que violam as normas tributárias.

O artigo 1º da referida lei trata especificamente de ações que consistem na sonegação fiscal, como a omissão de informações ou a prestação de declarações falsas às autoridades fiscais. Também se enquadram nesse artigo a inserção de dados inexatos ou a omissão de operações em documentos ou livros fiscais, além da falsificação ou alteração de notas fiscais e outros documentos tributários. Adicionalmente, o fornecimento de documentos falsos ou inexatos, bem como a recusa ou a omissão no fornecimento de notas fiscais quando obrigatórias, configuram crimes previstos nesse artigo, com penas de reclusão de dois a cinco anos, acrescidas de

multa. O parágrafo único estabelece que a não resposta, dentro do prazo legal, às exigências das autoridades fiscais também é considerada infração (Brasil, 2000).

Já o artigo 2º aborda crimes semelhantes, mas com características adicionais. Entre as condutas descritas estão: a declaração falsa ou omissão de informações sobre bens e rendas com o intuito de evitar o pagamento de tributos; a não realização do recolhimento, no prazo legal, de valores descontados ou cobrados em nome de terceiros; e o uso inadequado de incentivos fiscais ou a divulgação de sistemas de processamento de dados que permitam manipular informações contábeis. As penas previstas para essas infrações incluem detenção de seis meses a dois anos, além de multa (Brasil, 2000).

Essas disposições visam proteger o sistema tributário nacional e garantir que todos os contribuintes cumpram com suas obrigações fiscais, assegurando a arrecadação de recursos necessários para o funcionamento do Estado e a implementação de políticas públicas.

No que tange à legitimidade processual, assim dispõe os artigos 15 e 16 da lei supracitada, nos termos seguintes:

Art. 15. Os crimes previstos nesta lei são de ação penal pública, aplicando-lhes o disposto no art. 100 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

Art. 16. Qualquer pessoa poderá provocar a iniciativa do Ministério Público nos crimes descritos nesta lei, fornecendo-lhe por escrito informações sobre o fato e a autoria, bem como indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção (Brasil, 2000).

No direito tributário, a condição objetiva de punibilidade em relação aos crimes definidos pela Lei nº 8.137/90 só se concretiza após a constituição definitiva do crédito tributário, ou seja, quando se esgotam as discussões na esfera administrativa acerca da legalidade e do valor do tributo (Santos, 2019).

Entretanto, é crescente o número de contribuintes que buscam no Judiciário contestar o disposto na Súmula Vinculante nº 24 do Supremo Tribunal Federal. Tal súmula estabelece que não é possível tipificar crimes materiais contra a ordem tributária antes do lançamento definitivo do tributo. Muitas denúncias são recebidas sem que o juízo tenha conhecimento do esgotamento das discussões administrativas acerca do crédito tributário, o que viola o entendimento consolidado pelo STF (Santos, 2019, p.22).

A Súmula Vinculante nº 24 é clara em seu texto: “Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo” (Brasil, 2009). Dessa forma, muitos contribuintes requerem o trancamento da ação penal até o julgamento definitivo na esfera administrativa, alegando a inexistência de justa causa e a ausência de configuração do tipo penal.

A justa causa é representada pelo conjunto mínimo de provas que sustentam uma acusação penal. A simples instauração de um processo penal já afeta a dignidade do acusado, sendo inaceitável o início de ações sem respaldo probatório mínimo, o que pode resultar em acusações temerárias e sem fundamento. No caso dos crimes contra a ordem tributária, o Ministério Público fica impedido de propor ação penal se não houver a constituição definitiva do crédito tributário pela autoridade administrativa, uma vez que o crime material exige a concretização do resultado, e não apenas a conduta inicial (Lima, 2016, p.151).

Assim, a condição objetiva de punibilidade deve estar preenchida no momento da apresentação da denúncia, com elementos que indiquem a autoria e a materialidade do crime. Essa condição não pode ser suprida posteriormente, pois a tipificação penal depende da preclusão da discussão administrativa sobre a existência e o valor do tributo (Santos, 2019).

A edição da Súmula Vinculante nº 24 buscou uniformizar o entendimento sobre questões penais e tributárias, harmonizando as normas aplicáveis aos crimes contra a ordem tributária. Apesar disso, o alto volume de processos envolvendo essas questões exige reflexões sobre a separação de funções entre a fiscalização tributária e o Ministério Público, considerando que este é o titular da ação penal pública conforme a Constituição Federal (Santos, 2019).

Por fim, é importante mencionar que o julgamento dos processos administrativos, cíveis e penais pode levar à extinção da punibilidade pelo pagamento ou parcelamento do tributo, conforme prevê a Lei nº 8.137/90. Essa morosidade, agravada pela burocracia e pelo uso excessivo de recursos judiciais, reduz a efetividade das sanções penais, esvaziando o propósito punitivo da norma (Santos, 2019).

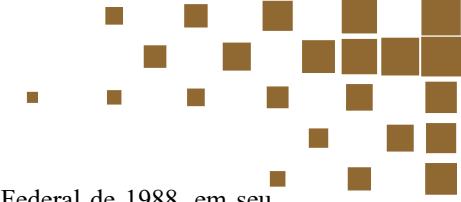
1.1 Os tributos como instrumentos de política social

A doutrina reconhece o dever de pagar impostos e outras formas de tributos como uma obrigação fundamental. Nesse contexto, identificam-se três elementos que caracterizam o imposto: o elemento objetivo, subjetivo e finalista (Pereira, 2018).

O elemento objetivo refere-se à própria prestação, ou seja, ao valor pecuniário que constitui o objeto da relação obrigacional. O elemento subjetivo está relacionado ao destinatário da obrigação de pagar o tributo, ou seja, a quem se destina o pagamento. Já o elemento finalista ou teleológico diz respeito ao propósito do tributo, que pode ser de natureza fiscal, com a função de financiar o Estado, ou de natureza extrafiscal, voltado para objetivos sociais e outros fins que não envolvem diretamente a arrecadação (Pereira, 2018, p. 151).

O artigo 3º do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966) é claro ao definir que a cobrança de tributos visa atender tanto à função fiscal quanto à extrafiscal do Estado, sendo que os tributos existem para viabilizar a execução das funções institucionais, constitucionais e legais do Estado.

Barreto (2019) explica que a extrafiscalidade ocorre quando o tributo é utilizado para finalidades além da simples arrecadação. O tributo, em sua função principal, destina-se a angariar receitas para custear as atividades do Estado. Contudo, quando utilizado para fins extrafiscais, o tributo visa alcançar objetivos adicionais, como a implementação de políticas públicas. Dessa forma, o Estado, além de ser o agente arrecadador de tributos, assume a missão de conduzir e promover políticas públicas por meio da utilização desses recursos. Os tributos são, portanto, essenciais para a manutenção das atividades estatais, sendo uma das principais fontes de receita do governo, ao lado das receitas provenientes da exploração de atividades econômicas.



O tributo desempenha uma função social. A Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo, estabelece diversos objetivos para a República Federativa do Brasil, incluindo a garantia dos direitos sociais e individuais, a liberdade, segurança, bem-estar e igualdade. A arrecadação tributária, portanto, é a base para que o Estado possa efetivar esses ideais, pois a Constituição é a lei maior do país e seus objetivos permanecem válidos. Assim, os tributos têm, no mínimo, duas funções: arrecadar recursos para os cofres públicos e possibilitar que o gestor público exerça sua função social por meio da implementação de políticas públicas voltadas para a sociedade (Ribeiro; Gesteiro, 2019, p. 57).

O recolhimento tributário também exerce papel de solidariedade, especialmente para as camadas mais pobres da sociedade, uma vez que os mais ricos contribuem proporcionalmente mais e esses recursos são, em regra, utilizados para enfrentar as desigualdades sociais. Esse conceito é chamado de Solidarismo Social, um princípio fundamental da Ordem Social (Sottilli, 2018).

Portanto, ao destinarem tributos para a execução de políticas públicas que visem aos mais necessitados, os impostos possuem uma função social, estando diretamente relacionados aos direitos fundamentais e aos direitos humanos, os quais buscam garantir que todos os indivíduos, independentemente de sua religião, cor da pele, gênero, ideologia política ou outras características, tenham seus direitos respeitados e assegurados. O Estado, ao arrecadar tributos e utilizá-los para implementar políticas públicas, realiza a justa distribuição de riquezas, essencial para o equilíbrio social e a promoção da dignidade humana (Feital, 2019).

1.2 Impactos sociais e econômicos dos crimes tributários e execução de políticas públicas

A tributação representa um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, sendo a principal fonte de financiamento das políticas públicas que garantem o bem-estar coletivo, a justiça social e a igualdade de oportunidades. No entanto, os crimes tributários — tais como a sonegação, a evasão e a fraude fiscal — minam essa estrutura, provocando graves impactos sociais e econômicos que comprometem a efetividade da ação estatal e aprofundam desigualdades (Chagas, 2014).

De acordo com Chagas (2014), os tributos, para além de sua função fiscal, cumprem um papel extrafiscal essencial: o de instrumento de indução de condutas e promoção de políticas públicas. Ao possibilitar o direcionamento de comportamentos sociais e econômicos, os tributos influenciam a dinâmica do mercado, a preservação ambiental e a redução das desigualdades regionais e sociais. Assim, qualquer enfraquecimento da capacidade arrecadatória estatal — como ocorre nos crimes tributários — representa ataque direto à estrutura normativa e funcional do Estado.

Nesse sentido, a sonegação fiscal compromete o orçamento público e impede a realização de políticas voltadas à saúde, à educação, à segurança e à assistência social. Como explica Santos (2024), “a implementação bem-sucedida de políticas públicas não se resume apenas à alocação de recursos financeiros, mas também à maneira como esses recursos são gerenciados”. Se os recursos não chegam sequer a ser arrecadados em virtude de condutas ilícitas, toda a

cadeia de execução das políticas públicas é rompida. Essa realidade prejudica, sobretudo, a população mais vulnerável, que depende do Estado para a concretização de direitos fundamentais.

Além disso, os crimes tributários geram distorções econômicas graves, pois afetam a livre concorrência. Empresas que cumprem corretamente suas obrigações tributárias concorrem em desvantagem com aquelas que sonegam impostos, promovendo um ambiente de competição desleal e desequilibrado. No médio e longo prazo, tal cenário compromete a confiança nas instituições e enfraquece o pacto federativo.

No aspecto jurídico-constitucional, a Constituição Federal de 1988 atribui ao Estado não apenas a competência de arrecadar, mas também a responsabilidade de utilizar os tributos para garantir a justiça fiscal, a equidade e o desenvolvimento social. Chagas (2014) destaca que “a imposição tributária na democracia decorre do exercício do poder do povo, pelo povo e para o povo”, sendo os tributos um dever legitimado por um pacto social voltado à concretização dos objetivos fundamentais da República.

Por isso, quando há descumprimento dessa obrigação por meio de crimes tributários, a lesão não se restringe ao erário público, mas atinge a própria estrutura da cidadania fiscal. O impacto social é imediato: escolas não são construídas, hospitais são subfinanciados e programas sociais são descontinuados. Como aponta o relatório da FIESP citado por Chagas (2014), os custos da corrupção e da má gestão pública — muitas vezes alimentados pela evasão fiscal — podem ultrapassar bilhões de reais anuais, desviando recursos que poderiam ser investidos no desenvolvimento humano e na justiça social.

Portanto, é imperioso que o Estado atue não apenas na repressão aos crimes tributários, mas também na educação fiscal, no fortalecimento das instituições de controle e na promoção de uma cultura de cidadania e corresponsabilidade. Somente com um sistema tributário justo, transparente e eficaz é possível garantir a execução das políticas públicas em toda sua potencialidade.

2 A atuação do Ministério Público e estratégias no combate aos crimes tributários

O Ministério Público (MP) exerce papel fundamental na repressão e prevenção dos crimes tributários no Brasil. A atuação do órgão não se limita à propositura de ações penais públicas, mas também se estende à investigação, à fiscalização e ao acompanhamento de políticas públicas voltadas à justiça fiscal. Ou seja, está respaldada pela Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 127 e 129, que lhe conferem a missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

Os crimes tributários, como a sonegação fiscal, a apropriação indébita de tributos e a fraude fiscal estruturada, causam graves prejuízos à arrecadação pública e comprometem a efetivação de políticas públicas. De acordo com Valle (2024), “o enfrentamento dos crimes tributários não se resume à atuação da Receita Federal; ele exige a mobilização institucional do Ministério Público para garantir a responsabilização dos autores e a recuperação dos ativos desviados”. Nesse contexto, o MP atua não apenas como fiscal da lei, mas também como agente ativo na proteção do erário.

A atuação do MP no combate aos crimes tributários envolve duas frentes principais: a preventiva e a repressiva. Na esfera preventiva, o órgão pode atuar junto a órgãos de controle e arrecadação, como a Receita Federal e as Secretarias de Fazenda estaduais, para propor medidas de aprimoramento dos sistemas de fiscalização e arrecadação. Já na vertente repressiva, o MP exerce o poder investigatório criminal, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, em 2015, que validou a legitimidade do Ministério Público para conduzir investigações criminais, desde que observadas as garantias constitucionais (Brasil, 2015).

Além disso, o MP se vale de mecanismos como o Procedimento Investigatório Criminal (PIC) e o Inquérito Civil para investigar indícios de crimes tributários, muitas vezes em colaboração com as polícias civil e federal, e com os grupos especializados de repressão ao crime organizado, como os GAECOS. Essas ações integradas são essenciais, sobretudo quando se trata de esquemas complexos de sonegação fiscal que envolvem uso de empresas fantasmas, movimentações financeiras fraudulentas e blindagem patrimonial (Valle, 2024, p.01).

A legitimidade da atuação do MP também se sustenta na jurisprudência mais recente do STF. Em fevereiro de 2025, a Corte reafirmou por unanimidade, no julgamento da ADI 3806, que o Ministério Público possui competência concorrente com a polícia para conduzir investigações criminais, inclusive no âmbito dos delitos tributários, desde que respeitados os princípios do devido processo legal (Brasil, 2025).

A reforma tributária aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023 tem sido vista como um avanço para a eficiência da arrecadação e o combate aos crimes fiscais. Contudo, conforme analisa do Valle (2024), mesmo com um sistema mais simples, “não se eliminará a necessidade de investigação e punição de práticas criminosas contra a ordem tributária, razão pela qual o MP continuará sendo um pilar fundamental para garantir a efetividade das normas tributárias”.

Portanto, o Ministério Público é peça-chave na repressão aos crimes tributários e na defesa do interesse público. Sua atuação contribui diretamente para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, para a manutenção da justiça fiscal e para o financiamento das políticas públicas essenciais, como saúde, educação e segurança. A impunidade dos crimes contra a ordem tributária não apenas fragiliza o sistema de arrecadação, como também compromete a confiança da sociedade nas instituições, sendo, portanto, imprescindível a atuação firme, técnica e articulada do MP nesse campo.

2.1 Controle de políticas públicas exercido pelo Ministério Público

O controle externo da atuação ou omissão do Estado no que se refere às políticas públicas é essencial para garantir a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição. O Ministério Público, como instituição voltada à defesa da cidadania, tem o papel de fiscalizar a Administração Pública, assegurando que as políticas e os serviços públicos sejam implementados de maneira eficaz e com qualidade, cumprindo as funções estabelecidas pela Constituição Federal (Ismail, 2023).

Dessa forma, o Ministério Público deve intervir sempre que a inação da Administração ou o mau desempenho dos serviços públicos impedirem a efetivação dos direitos constitucionais. Contudo, sua fiscalização não se restringe apenas à verificação da legalidade, como nos casos em que é evidente o desvio de finalidade, uso indevido de recursos ou outros vícios que tornam os atos inválidos. Ela também inclui a avaliação da relevância e da adequação das políticas ou programas do governo em relação aos objetivos para os quais foram criados (Ismail, 2023).

De fato, já foi superada a concepção de que as políticas públicas estão imunes a controles externos, seja pelo Poder Judiciário ou por outros órgãos autônomos, como o Ministério Público. Embora as ações do Estado, voltadas para o atendimento dos interesses coletivos, se classifiquem como atos políticos e de gestão, elas não estão isentas do controle externo que incide sobre os atos administrativos em geral (Ismail, 2023).

A atuação do Ministério Público também pode ocorrer de forma preventiva. Quando a violação de um direito fundamental ainda não se concretizou ou quando faltam informações suficientes para avaliar os fatos em investigação, há espaço para discussões, coleta e troca de dados. Isso pode, muitas vezes, evitar que conflitos cheguem ao Judiciário, prevenindo litígios e buscando soluções antes de uma judicialização (Oliveira, 2023).

Com esse objetivo, o Ministério Público pode promover ou participar de audiências públicas organizadas por outros órgãos públicos. Esse instrumento é essencial, pois facilita o aprimoramento do debate e a construção de soluções para atender aos interesses da sociedade. Aqui, considera-se a atuação do MP não apenas em situações concretas, mas também de forma preventiva, diante de ações públicas notórias, visando impedir a violação de direitos fundamentais ou até mesmo aprimorar políticas públicas em curso (Oliveira, 2023).

Após esgotadas as alternativas de resolução extrajudicial sem que a política pública tenha sido efetivamente implementada, o Ministério Público não terá outra opção a não ser ajuizar uma ação civil pública contra o ente responsável. Para exercer essa função, a Constituição confere ao *Parquet* a condução do inquérito civil, que é utilizado para investigar os fatos e reunir provas necessárias para fundamentar a ação judicial. Embora não seja obrigatório para a ação civil pública, esse procedimento administrativo é fundamental para fortalecer as alegações do MP e aumentar as chances de sucesso na defesa dos direitos fundamentais ou sociais relacionados à implementação da política pública (Oliveira, 2023).

2.2 Atuação interinstitucional: CIRA e GAESF como ferramentas estratégicas

A atuação interinstitucional tem se mostrado uma estratégia fundamental para o enfrentamento da sonegação fiscal e a recuperação de ativos públicos desviados. Nesse cenário, destacam-se o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA) e o Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal (GAESF) como ferramentas estratégicas que unem Ministério Público, Secretaria de Finanças, Procuradoria-Geral do Estado e forças policiais em uma atuação coordenada e eficiente (MPRO, 2025).

O GAESF foi criado no âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia por meio da Resolução nº 1/2016-CPJ (MPRO, 2016) com o objetivo de especializar a repressão aos crimes contra a ordem tributária e estruturar ações eficazes de responsabilização criminal e recuperação de ativos. Essa iniciativa foi complementada pela Resolução Conjunta nº 01/2022-MP/PGE/SEFIN/DGPC (Rondônia, 2022), que estabeleceu a atuação coordenada entre os órgãos para propor medidas administrativas e judiciais integradas, especialmente voltadas ao combate à fraude fiscal estruturada, observando as competências constitucionais e legais de cada instituição.

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público, “a atuação interinstitucional permite o compartilhamento de dados, a integração de estratégias e a otimização dos recursos públicos, gerando resultados mais eficazes na repressão à evasão fiscal” (CNMP, 2022, p. 34).

A Secretaria de Estado de Finanças de Rondônia (Sefin/RO), em cooperação com o Ministério Público e os demais órgãos signatários da Resolução Conjunta, disponibilizou os seguintes dados relativos às ações de enfrentamento à sonegação fiscal:

Tabela 1 - Dados da SEFIN/RO demonstram eficácia das ações.

Ano	Representações Recebidas	Audiências de Mediação	Arquivamentos	Denúncias Oferecidas	Valor Arrecadado
2023	250	337	126	95	R\$ 14.005.779,01
2024	366	240	181	205	R\$ 23.356.285,99
1º Tri. 2025	55	72	80	83	R\$ 734.248,53

Fonte: SEFIN/RO, 2025.

Esses números evidenciam o impacto concreto da atuação interinstitucional: mais de R\$ 38 milhões foram recuperados em tributos sonegados apenas nos dois últimos anos e no primeiro trimestre de 2025, demonstrando o sucesso das operações integradas e da mediação fiscal como alternativa à judicialização em certos casos.

O CIRA, inspirado no modelo mineiro e implementado em Rondônia, atua de forma estratégica para promover a recuperação de ativos de forma célere e eficaz. Ele possibilita a atuação simultânea e articulada entre as instituições públicas envolvidas, com foco na responsabilização de contribuintes que praticam condutas fraudulentas, como simulação de operações, emissão de notas frias e uso de empresas fantasmas (Ozeda, 2023).

Já o GAESF/RO, com atuação especializada e baseada na inteligência fiscal, concentra esforços na apuração de crimes como sonegação fiscal, falsidade documental, organização criminosa e lavagem de dinheiro. A atuação integrada em núcleos especializados como o GAESF amplia a capacidade de resposta do Estado frente a fraudes tributárias sofisticadas (MPRO, 2022).

Em operações como a “Madeira Legal”, o GAESF e o CIRA atuaram de forma conjunta, desarticulando grupos empresariais responsáveis por fraudes fiscais de grande proporção, especialmente nos setores madeireiro e atacadista. A atuação integrada resultou na deflagração de ações penais, bloqueio de bens e recuperação imediata de receitas para os cofres públicos. A eficiência arrecadatória promovida por essas estruturas repercute diretamente na capacidade do

Estado de financiar políticas públicas essenciais, como saúde, educação e assistência social, contribuindo para a efetivação dos direitos fundamentais da população. Como destaca o Conselho Nacional do Ministério Público “combater a sonegação fiscal é, ao mesmo tempo, proteger os direitos sociais, promover a justiça tributária e fortalecer o pacto federativo” (CNMP, 2022, p. 10).

Nesse sentido, a atuação do Ministério Público de Rondônia em articulação com a Sefin, PGE e Polícia Civil, no âmbito do GAESF e do CIRA, consolida-se como exemplo de eficiência institucional, responsabilidade fiscal e respeito ao interesse público.

3 Recomendações para o fortalecimento da atuação do Ministério Público

Os crimes tributários, especialmente os relacionados à sonegação fiscal, representam sérias ameaças ao equilíbrio das finanças públicas e à efetivação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988. A evasão de receitas públicas compromete diretamente a capacidade do Estado de prover serviços essenciais como saúde, educação e assistência social, afetando, sobretudo, as populações mais vulneráveis. Nesse contexto, a atuação do Ministério Público (MP) deve ser fortalecida e orientada por uma perspectiva de justiça social (Mendroni, 2021).

De acordo com a Constituição Federal, o Ministério Público é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988). Assim, quando o MP atua no combate aos crimes contra a ordem tributária, não está apenas zelando pela legalidade fiscal, mas também protegendo direitos sociais fundamentais que dependem da arrecadação de tributos para serem concretizados.

Conforme destaca Mendroni (2021), a evasão fiscal “reduz a capacidade de investimento do Estado em políticas públicas e gera desigualdade social, pois os mais pobres acabam arcando com o ônus da sonegação dos mais ricos”. Por isso, é necessário que o MP adote estratégias que tornem sua atuação mais eficaz e comprometida com a proteção dos direitos humanos.

Entre as recomendações para esse fortalecimento, destaca-se a necessidade de capacitação técnica dos membros do Ministério Público em matéria tributária, contábil e financeira. Segundo Vieira (2020), “a complexidade dos crimes fiscais exige uma atuação qualificada, capaz de identificar estruturas de ocultação patrimonial, lavagem de dinheiro e fraude contábil”. Nesse sentido, a formação multidisciplinar é essencial para garantir a efetividade da persecução penal.

Outra medida fundamental é a integração entre o MP e os órgãos de fiscalização e controle, como a Receita Federal, os Tribunais de Contas e as polícias fazendárias. Conforme relatório da OCDE (2017), países que adotam ações coordenadas entre Ministério Público e autoridades tributárias conseguem recuperar maiores volumes de recursos desviados e punir com mais eficiência os sonegadores.

Além disso, é imprescindível que o Ministério Público incorpore a perspectiva dos direitos fundamentais e da justiça distributiva em sua atuação. Para Souza (2022), “a sonegação fiscal deve ser compreendida como uma forma indireta de violação dos direitos dos pobres, pois

enfraquece o financiamento de políticas públicas essenciais à sua sobrevivência”. Portanto, ao selecionar quais casos priorizar, o MP deve considerar o impacto social da infração tributária e sua repercussão sobre a população mais vulnerável.

Outra recomendação importante é o uso da ação civil pública e do inquérito civil como instrumentos complementares à ação penal. Segundo Mendroni (2021), “o Ministério Público pode buscar não apenas a responsabilização criminal, mas também a reparação dos danos causados à coletividade pela evasão fiscal”.

Por fim, o MP deve ampliar sua atuação na educação fiscal e na conscientização da população sobre os efeitos nocivos da sonegação. Como destaca o Conselho Nacional do Ministério Público, “a cidadania fiscal deve ser promovida como um valor democrático, mostrando que pagar tributos é essencial para a justiça social” (CNMP, 2022).

Assim, é fundamental que o Ministério Público invista na construção de uma cultura de responsabilidade fiscal por meio de parcerias com instituições de ensino, organizações da sociedade civil e meios de comunicação. A promoção contínua de campanhas educativas, a inserção da temática tributária nos currículos escolares e a valorização da transparência na aplicação dos recursos públicos são medidas que fortalecem a confiança da população no sistema tributário e estimulam o cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Essas ações preventivas contribuem para reduzir a incidência de crimes tributários, consolidando uma sociedade mais consciente, participativa e comprometida com os princípios da justiça fiscal (Mendroni, 2021).

Em suma, fortalecer a atuação do Ministério Público no enfrentamento aos crimes tributários significa, também, defender os direitos dos vulneráveis, que são os principais prejudicados pela corrupção fiscal e pela evasão de receitas públicas. A eficácia da justiça tributária está diretamente ligada à promoção da equidade social e da dignidade humana.

3.1 Responsabilização eficaz por crimes tributários

A responsabilização por crimes tributários é um instrumento fundamental para a defesa da ordem econômica e social, sendo papel do Ministério Público (MP) assegurar a efetiva aplicação da lei penal, especialmente quando se trata da repressão a condutas ilícitas que comprometem a arrecadação tributária e, por conseguinte, o financiamento das políticas públicas (Lucchesi; Rocha, 2023).

Os crimes contra a ordem tributária estão tipificados na Lei nº 8.137 (Brasil, 1990) e compreendem condutas como a sonegação fiscal, fraudes contábeis e omissões dolosas que resultem em prejuízos aos cofres públicos. Nessa seara, o Ministério Público atua como titular exclusivo da ação penal pública, cabendo-lhe promover as denúncias com base nas investigações e provas obtidas por meio de inquéritos policiais e procedimentos administrativos fiscais.

De acordo com o artigo 129, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988), é função institucional do Ministério Público “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”. Essa atribuição legitima o órgão a atuar na responsabilização criminal de contribuintes que

cometam infrações penais tributárias. Ademais, a Lei Complementar nº 75/1993, que disciplina a organização do Ministério Público da União, reforça em seu artigo 6º, inciso VII, a incumbência de promover a responsabilidade por infrações penais praticadas contra a ordem tributária.

A atuação do MP em matéria tributária deve ser pautada em provas concretas e no respeito à Súmula Vinculante nº 24 do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2009), a qual dispõe que “não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo”. Ou seja, a persecução penal por parte do Ministério Público depende da conclusão do procedimento administrativo fiscal que comprove a existência da infração.

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público, a responsabilização criminal por sonegação fiscal e outros crimes tributários é uma ferramenta essencial no combate à impunidade e na promoção da justiça fiscal. Em publicação recente, o CNMP destaca que “o enfrentamento qualificado da sonegação fiscal contribui para o fortalecimento do pacto federativo, ao garantir o ingresso de recursos essenciais ao financiamento de políticas públicas” (CNMP, 2022, p. 15).

Além disso, o Ministério Público também atua na articulação institucional com as secretarias da Fazenda, Procuradorias e órgãos de controle, por meio de grupos especializados como os Núcleos de Combate à Sonegação Fiscal e os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), fortalecendo sua atuação estratégica e integrada (Suxberger, 2021).

Conforme destaca Rangel (2022), “a responsabilização penal por crimes tributários exige não apenas a comprovação do dolo do agente, mas também a atuação coordenada entre o fisco e o Ministério Público para a produção de provas robustas que sustentem a denúncia”.

Portanto, a responsabilização por crimes tributários é parte essencial do papel do Ministério Público na defesa da ordem jurídica e do interesse público. Ao agir com base em dados fiscais, provas documentais e após o esgotamento da via administrativa, o MP reforça a credibilidade do sistema penal-tributário e contribui para o equilíbrio das contas públicas, a justiça social e o respeito à legalidade.

Considerações finais

O presente estudo teve como propósito analisar os impactos dos crimes tributários sobre os direitos das populações vulneráveis e avaliar o papel do Ministério Público na defesa e na efetivação de políticas públicas. Ao longo do estudo, constatou-se que delitos como a sonegação fiscal e outras fraudes contra a ordem tributária comprometem gravemente a arrecadação de receitas públicas, gerando efeitos danosos à capacidade do Estado de implementar políticas sociais essenciais. Essa realidade repercute diretamente sobre os grupos em situação de maior vulnerabilidade, pois são eles os mais dependentes de serviços públicos básicos, como saúde, educação e assistência social.

Verificou-se que os crimes tributários não se limitam a infrações administrativas ou financeiras, mas configuram, na prática, violação concreta aos direitos sociais fundamentais. Ao reduzirem a disponibilidade de recursos estatais, esses crimes dificultam a formulação e a exe-

cução de políticas públicas eficazes, aprofundando as desigualdades sociais e comprometendo o princípio da justiça fiscal.

Nesse contexto, o Ministério Público desponta como agente central na promoção da justiça tributária e na proteção dos direitos sociais. Sua atuação vai além da persecução penal, envolvendo o controle externo da atividade pública, o ajuizamento de ações civis e penais, a articulação com outros órgãos de fiscalização e a defesa coletiva de interesses sociais. A instituição tem a responsabilidade constitucional de zelar pelo cumprimento das normas tributárias e assegurar que os recursos públicos sejam corretamente aplicados em políticas que atendam os setores mais carentes da sociedade.

Com base na revisão bibliográfica realizada, concluiu-se que o fortalecimento da atuação do Ministério Público é essencial para o enfrentamento eficaz dos crimes contra a ordem tributária. A adoção de estratégias integradas, o aprimoramento dos mecanismos de responsabilização e o desenvolvimento de ações preventivas e educativas foram identificados como caminhos possíveis para consolidar o papel do MP como defensor dos direitos sociais.

Portanto, a pesquisa evidencia que a luta contra os crimes tributários deve ser encarada como parte de um projeto mais amplo de justiça social, no qual o Ministério Público ocupa posição estratégica. Somente com uma atuação firme, articulada e comprometida com o interesse público será possível reverter o quadro de desigualdade social e garantir que os tributos cumpram sua função primordial: financiar políticas públicas que promovam a dignidade e a cidadania de todos, especialmente dos mais vulneráveis.

Referências

BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Tributação extrafiscal. **Enciclopédia Jurídica**. PUCSP, 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/305/edicao-1/tributacao-extrafiscal>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia prático de atuação do Ministério Público na proteção e amparo às vítimas de criminalidade**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/dezembro/Guia_Pr%C3%A1tico_de_Atua%C3%A7%C3%A3o_do_MP_na_Prote%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0s_V%C3%A3timas_de_Criminalidade_digital.pdf. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000.** Institui o Programa de Recuperação Fiscal – Refis e dá outras providências, e altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.844, de 20 de janeiro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19964.htm#:~:text=LEI%20No%209.964%20DE%2010%20DE%20ABRIL%20DE%202000.&text=Institui%20o%20Programa%20de%20Recupera%C3%A7%C3%A3o,20%20de%20janeiro%20de%201994. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 24.** Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo. Diário da Justiça, Brasília, DF, 10 jun. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1265>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 593.727/MG.** Incidente nº 2641697. Tema 184 – Poder de investigação do Ministério Público. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF. STF. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/311630593>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3806.** Incidente nº 2425006, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2425006>. Acesso em: 04 jun. 2025.

CHAGAS, Maurício Saraiva de Abreu. Normas tributárias na execução de políticas públicas: uma opção pelo Estado Democrático de Direito [dissertação]. Belo Horizonte: **Universidade Federal de Minas Gerais**. Faculdade de Direito, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9K9UFG/1/maur_cio_chagas_normas_tributarias_na_execu_o_de_pol_ticas_p_blicas_mestrado_defesa_06_02_14.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025.

CNMP, CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Em Defesa dos Direitos Fundamentais: participação do CNMP no Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).** Brasília: CNMP, 2022. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/completo_3_encontro_de_movimentos_sociais_CNMP_web_4.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. **Boletim Científico ESMPU.** Brasília, DF, v. 22, n. 69, p. 11-40, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/download/423/376/793>. Acesso em: 07 jun. 2025.

FEITAL, Thiago Álvares. A dependência entre os direitos humanos e o direito tributário. **Revista de informação legislativa, RIL**, Brasília, v. 56, n. 224, 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p37.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal.** Volume Único. 4^a ed. rev., ampl. e atual. Salvador. Editora JusPodivm. 2016.

LUCCHESI, Alexandre Favaro; ROCHA, Elisa Barreto da. Os Impactos dos Crimes Tributários no Brasil (2010-2020). **Revista Semestral de Direito Econômico**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://reseude.com.br/index.php/revista/article/view/22>. Acesso em: 28 jun. 2025.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crimes contra a ordem tributária: aspectos materiais e processuais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MPRO, Ministério Público do Estado de Rondônia. **Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos de Rondônia alinha estratégias investigativas**. 2025. Relatório da Gerência de Comunicação Integrada sobre reunião com Secretarias e MPRO. Disponível em: https://tudorondonia.com/noticias/comite-interinstitucional-de-recuperacao-de-ativos-de-rondonia-alinha-estrategias-investigativas%2C137701.shtml?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 07 jul. 2025.

MPRO, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal – GAESF**. Porto Velho: MP/RO, 2022. Disponível em: <https://www.mpro.mp.br/web/guest/gaesf>. Acesso em: 07 jul. 2025.

MPRO, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Resolução nº 01/2016-CPJ**. Cria o Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária (GAESF). Porto Velho: Colégio de Procuradores de Justiça, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.36662/rjcnmp.v8.570>. Acesso em: 07 jul. 2025.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fighting Tax Crimes: The Ten Global Principles**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/11/fighting-tax-crime_c9374f32/63530cd2-en.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, v. 50, n. 198, p. 225-244, abr./jun. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p225.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

OZEDA, Alinne Assis de. **PGE participa de reunião do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos**. Porto Velho: Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia, 17 nov. 2023. Disponível em: <https://pge.ro.gov.br/2023/11/17/pge-ro-participa-de-reuniao-do-comite-interinstitucional-de-recuperacao-de-ativos/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

RIBEIRO, Maria de Fátima; GESTEIRO, Natália Paludetto. A busca da cidadania fiscal no desenvolvimento econômico: função social do tributo. **Revista Jurídica da FACNOPAR**. Rolândia, v. 2, n. 1, p. 1-20, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://facnopar.com.br/conteudo-arquivos/arquivo-2019-08-28-15670130410168.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

RONDÔNIA. Resolução Conjunta nº 01/2022 – MP/PGE/SEFIN/DGPC, de 13 de abril de 2022. Cria o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos no Estado de Rondônia (CIRA/RO) e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 13 abr. 2022. Disponível em: https://pge.ro.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/RESOLUCAO-CONJUNTA-n%C2%80-1-MP-PGE-SEFIN-DGPC.pdf?utm_source=. Acesso em: 07 jul. 2025.

SANTOS, Vânia Cláudia dos. Direito Tributário Penal: crimes contra a ordem tributária e a incidência da Súmula Vinculante 24 do Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF. **Escola Nacional de Administração Pública**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/5099/1/V%C3%82NIA%20CL%C3%81UDIA%20DOS%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SANTOS, Paulo Henrique. O papel crucial da tributação na garantia das políticas públicas. **Fundação 1º de Maio**. 2024. Disponível em: <https://www.fundacao1demaio.org.br/artigo/o-papel-crucial-da-tributacao-na-garantia-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SOUZA, Mariana B. de. Justiça fiscal e direitos fundamentais: a evasão fiscal como violação estrutural dos direitos sociais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais**. v. 18, n. 2, p. 45-66, 2022. Disponível em: <https://revista.jfal.jus.br/RJSJAL/article/download/10/12/82>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SOTTILI, Luciana Adélia. A proteção social no Brasil: Entre o Individualismo e o solidarismo social. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social). **Universidade Federal do Rio Grande**. Rio Grande, 2018. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/8381/3b5b2dd719cfed2d9ad46f8853ef775a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jun. 2025.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 1157-1188, set./dez. 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625/729>. Acesso em: 21 jun. 2025.

PEREIRA, Ricardo Utrabo. O dever fundamental de pagar tributos e a sua relevância para o estado democrático brasileiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). **Universidade Estadual do Norte do Paraná**. Jacarezinho, 2018. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/11014-ricardo-utrabo-pereira/file>. Acesso em: 11 jun. 2025.

VALLE, Márcia do. O papel do MP de investigação e punição de crimes tributários. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 04 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/o-papel-do-mp-de-investigacao-e-punicao-de-crimes-tributarios/>. Acesso em: 04 jul. 2025.

VIEIRA, José Ribas. **Crimes tributários e democracia**: fundamentos constitucionais da justiça fiscal. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 16/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

A atuação do Ministério Públco no enfrentamento a discriminação e a violência sistêmica e institucional em casos de crimes motivados por preconceito contra pessoas LGBTQIA+

The role of the Public Prosecutor's Office in combating discrimination and systemic and institutional violence in cases of crimes motivated by prejudice against LGBTQIA+ people

Rogerio Teles Da Silva¹

Camyla Figueiredo de Carvalho²

¹ Bacharel em Direito, Pós-Graduando em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no âmbito do Ministério Públco, promovido pela Escola Superior do Ministério Públco de Rondônia. Endereço eletrônico: rogeriotelles.advogado@gmail.com

Informar mini currículo com formação acadêmica, link lattes, ID Orcid e e-mail (no máximo 3 linhas).

² Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pelas Faculdades Integradas de Patos (FIP). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção: Aspectos Teóricos e Práticos pela Estácio de Sá. Promotora de Justiça do Ministério Públco do Estado de Rondônia. Mestranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito PPGD/FCR, Mestrado Profissional em Direito - Faculdade Católica de Rondônia FCR. <http://lattes.cnpq.br/1587814561847643>. <https://orcid.org/0000-0001-7343-2718>. E-mail: camyla.carvalho@sou.fcr.edu.br.



Resumo

O presente estudo analisa a atuação do Ministério Público de Rondônia no enfrentamento à discriminação e violência sistêmica e institucional em casos de crimes motivados por preconceito contra pessoas LGBTQIA+. O contexto situa-se na relevância constitucional atribuída ao Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional e guardiã dos direitos humanos, em um ambiente marcado por omissões e reprodução de atos de violência por parte de agentes públicos que reforçam práticas discriminatórias. O propósito delimita-se a identificar e avaliar as iniciativas, protocolos e medidas adotadas pelo órgão ministerial para assegurar atendimento policial sem revitimização e promover a igualdade de tratamento a pessoas pertencentes ao grupo LGBTQIA+. A metodologia caracteriza-se por abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental de legislações, resoluções e protocolos institucionais, doutrinas e jurisprudência. Os resultados apontam avanços na capacitação de servidores e na emissão de recomendações oficiais às delegacias, mas revelam lacunas na padronização de procedimentos e na ausência de protocolo específico de atendimento. Conclui-se que a elaboração e a implementação de um protocolo padronizado para casos de crimes de ódio contra pessoas LGBTQIA+, aliados a treinamentos continuados, à formulação de políticas públicas inclusivas e ao monitoramento institucional, são imprescindíveis para fortalecer a proteção dos direitos fundamentais, garantir a dignidade dessas pessoas e reforçar o Estado Democrático de Direito em Rondônia, promovendo práticas institucionais mais justas e sensíveis à diversidade.

Palavras-chave: Ministério Público; violência institucional; discriminação; LGBTQIA+; Rondônia.

Abstract

This study examines the role of the Public Prosecutor's Office of Rondônia in addressing systemic and institutional discrimination and violence in cases of prejudice-motivated crimes against LGBTQIA+ individuals. The analysis is framed by the constitutional importance of the Public Prosecutor's Office as an essential institution to the judicial function and as a guardian of human rights, operating in an environment marked by omissions and the perpetuation of violent acts by public agents that reinforce discriminatory practices. The aim is to identify and evaluate the initiatives, protocols, and measures adopted by the Office to ensure police assistance without re-victimization and to promote equal treatment for LGBTQIA+ individuals. The methodology employs a qualitative approach, combining bibliographic and documentary research on legislation, resolutions, and institutional protocols with semi-structured interviews with prosecutors, police officers, and representatives of LGBTQIA+ civil-society organizations. The findings indicate progress in staff training and in the issuance of formal recommendations to police stations, yet reveal gaps in procedural standardization and the absence of a specific service protocol. It is concluded that developing and implementing a standardized protocol for

hate-crime cases against LGBTQIA+, together with ongoing training, the formulation of inclusive public policies, and institutional monitoring, is essential to strengthen fundamental rights protection, ensure the dignity of LGBTQIA+ people, and reinforce the Rule of Law in Rondônia by promoting more equitable and diversity-sensitive institutional practices.

Keywords: *Public Prosecutor's Office; institutional violence; discrimination; LGBTQIA+; Rondônia.*

Introdução

Em muitas regiões do Brasil, a existência de pessoa LGBTQIA+ permanece marcada por estigmas e violências, tanto veladas quanto explícitas. Além das agressões verbais e físicas no convívio social, esses atos de hostilidade se intensificam quando ocorrem em ambientes institucionais — como delegacias de polícia — que deveriam oferecer amparo e segurança. Nesses espaços, a falta de sensibilidade e de preparo técnico dos agentes costuma resultar em atendimentos frios, omissões ou manifestações de preconceito, reproduzindo violência por meio da revitimização que agrava o sofrimento inicial.

No estado de Rondônia, essa realidade apresenta contornos ainda mais preocupantes: há lacunas na formação de servidores públicos, ausência de protocolos específicos e deficiência na sistematização de dados sobre crimes motivados por orientação afetivo-sexual, identidade de gênero e características sexuais. Esse vazio operacional compromete a efetividade das medidas de proteção e dificulta a responsabilização dos agentes envolvidos.

Nesse contexto, a problemática que norteia esta pesquisa consiste em analisar a atuação do Ministério Público de Rondônia no enfrentamento da discriminação e da violência institucional em casos de crimes motivados por ódio ou preconceito contra pessoas LGBTQIA+.

A insistente ocorrência de violência motivada por preconceito de gênero, aliada à fragilidade dos mecanismos institucionais de acolhimento e proteção, evidencia a necessidade de avaliar criticamente as práticas do Ministério Público de Rondônia. Sem protocolos padronizados e sem capacitação contínua, as vítimas ficam desamparadas, o que reforça a omissão estatal e perpetua a impunidade. Investigar a atuação do Ministério Público de Rondônia nesse contexto é fundamental para identificar avanços, gargalos e oportunidades de aprimoramento.

O objetivo geral deste trabalho é compreender a atuação do Ministério Público de Rondônia no enfrentamento da discriminação e da violência institucional em casos de crimes motivados por ódio e preconceito contra pessoas LGBTQIA+.

Para atingir esse objetivo geral, foram delimitados os seguintes objetivos específicos: analisar a regulamentação e as diretrizes institucionais que fundamentam a atuação do Ministério Público de Rondônia; identificar as iniciativas de capacitação e as recomendações formais emitidas pelo Ministério Público de Rondônia às delegacias; avaliar a existência e a aplicação de protocolos de atendimento a vítimas por crime de ódio em razão da orientação sexual, identidade

de gênero e características sexuais em Rondônia; e investigar as percepções de promotores de Justiça, agentes policiais e organizações da sociedade civil sobre a efetividade das medidas adotadas.

A metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa é de natureza qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica aprofundada, com estudo da constituição, leis, resoluções e protocolos institucionais do Ministério Público de Rondônia.

O trabalho está organizado em quatro capítulos: o primeiro apresenta os marcos constitucionais e legais que legitimam a intervenção do Ministério Público no enfrentamento de crimes motivados por preconceito; o segundo examina as políticas públicas federais, estaduais e municipais direcionadas à população LGBTQIA+, seus avanços e limites; o terceiro analisa os protocolos de registro, acolhimento e encaminhamento de vítimas LGBTQIA+ em delegacias, destacando desafios locais; e o quarto discute as práticas judiciais, extrajudiciais e institucionais do Ministério Público de Rondônia na promoção da igualdade e na defesa dos direitos das pessoas LGBTQIA+.

1 Fundamentação constitucional e legal da atuação do Ministério Público de Rondônia

O Ministério Público de Rondônia fundamenta sua atuação para o enfrentamento de crimes motivados por preconceito em bases constitucionais e legais sólidas, cujos principais marcos são analisados a seguir. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu Art. 127, que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. (Brasil, 1988).

Essa previsão confere ao órgão autonomia funcional e administrativa, direcionada para a proteção de direitos indisponíveis, entre eles os direitos humanos das pessoas LGBTQIA+. Essa competência constitucional encontra desdobramento na definição de defensor dos direitos humanos, conforme se depreende da atuação preventiva e repressiva em face de violações motivadas por discriminação de orientação sexual e identidade de gênero

A Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, regulamenta a organização e as atribuições do Ministério Público, detalhando sua estrutura interna e competências específicas, incluindo a promoção de medidas para a tutela dos direitos humanos (Brasil, 1993).

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 75/1993 estabelece que o Ministério Público deve “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição”, o que compreende a atuação em casos de homofobia e transfobia. A norma reforça a vocação do órgão para a investigação e o encaminhamento de medidas judiciais e extrajudiciais que coibam práticas discriminatórias.

Em âmbito infraconstitucional, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 582, de 20 de setembro de 2024, instituiu no Poder Judiciário o Fórum Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ e estabeleceu diretrizes para uniformização de procedimentos relacionados a casos de violência de gênero e crimes de ódio.

A norma recomenda a adoção de protocolos padronizados de registro, apuração e acompanhamento dessas ocorrências, além de reforçar a necessidade de cooperação entre tribunais, Ministério Público e forças de segurança, com o objetivo de garantir maior efetividade nas medidas de proteção às vítimas e promover a uniformidade de práticas em todo o território nacional.

Domene (2022) enfatiza que a ausência de dados sistematizados sobre crimes de ódio limita a formulação de políticas eficientes, mas sublinha o papel do Ministério Público como indutor de diagnósticos e propositor de ações corretivas em nível estadual.

Aspectos conceituais, como a heteronormatividade, também encontram respaldo em estudos que fundamentam a necessidade de intervenção estatal. Bento (2008) define heteronormatividade como o padrão social que naturaliza a conduta heterossexual e marginaliza identidades diversas, servindo de base para práticas discriminatórias e justificando a atuação do Ministério Público na desconstrução desse paradigma. A compreensão desses conceitos é essencial para a elaboração de protocolos que considerem não apenas a tipificação penal, mas também as dimensões psicológicas e sociais da violência motivada por preconceito.

A decisão do STF na ADO 26/DF, ao declarar a omissão do Congresso Nacional na criminalização específica da homotransfobia e transfobia, reafirmou que cabe ao Poder Legislativo regulamentar tais condutas.

Ao reconhecer essa lacuna, o Supremo Tribunal Federal convocou o Congresso Nacional a suprir imediatamente a omissão e, simultaneamente, reforçou o papel do Ministério Público como fiscal da lei, autorizando-o a atuar proativamente na defesa dos direitos fundamentais das pessoas LGBTQIA+.

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – EXPOSIÇÃO E SUJEIÇÃO DOS HOMOSSEXUAIS , TRANSGÊNEROS E DE-MAIS INTEGRANTES DA COMUNIDADE LGBTI+ A GRAVES OFENSAS AOS SEUS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM DECORRÊNCIA DE SUPERAÇÃO IRRAZOÁVEL DO LAPSO TEMPORAL NECESSÁRIO À IMPLEMENTAÇÃO DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DE CRIMINALIZAÇÃO INSTI-TUÍDOS PELO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, art. 5º, incisos XLI e XLII) – A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS FRUSTRADAS, EM SUA EFICÁCIA, POR INJUSTIFICÁVEL INÉRCIA DO PO-DER PÚBLICO – A SITUAÇÃO DE INÉRCIA DO ESTADO EM RELAÇÃO À EDIÇÃO DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS NECESSÁRIOS À PUNIÇÃO DOS ATOS DE DISCRIMINAÇÃO PRATICADOS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL OU DA IDENTIDADE DE GÊNERO DA VÍTIMA – A QUESTÃO DA “IDEOLOGIA DE GÊNERO” – SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA A COLMATAÇÃO DO ESTADO DE MORA INCONSTITUCIONAL : (A) CIENTIFICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL QUANTO AO SEU ESTADO DE MORA INCONSTITUCIONAL E (B) ENQUADRAMENTO IMEDIATO DAS PRÁTICAS DE HO-MOFobia E DE TRANSFOBIA, MEDIANTE INTERPRETAÇÃO CONFORME (QUE NÃO SE CONFUNDE COM EXEGESE FUNDADA EM ANALOGIA “IN MALAM PARTEM”), NO CONCEITO DE RACISMO PREVISTO NA LEI N° 7.716/89 – INVIALIDADE DA FORMULAÇÃO, EM SEDE DE PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, DE PEDIDO DE ÍNDOLE CONDENATÓRIA FUNDADO EM ALEGADA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, EIS QUE, EM AÇÕES CONSTITUCIONAIS DE PERFIL OBJETIVO , NÃO SE DISCUTEM SITUAÇÕES INDIVIDUAIS OU INTERES-

SES SUBJETIVOS – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MEDIANTE PROVIMENTO JURISDICCIONAL, TIPIFICAR DELITOS E COMINAR SANÇÕES DE DIREITO PENAL, EIS QUE REFERIDOS TEMAS SUBMETEM-SE À CLÁUSULA DE RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI EM SENTIDO FORMAL (CF, art. 5º, inciso XXXIX) – CONSIDERAÇÕES EM TORNO DOS REGISTROS HISTÓRICOS E DAS PRÁTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS QUE REVELAM O TRATAMENTO PRECONCEITUOSO, EXCLUDENTE E DISCRIMINATÓRIO QUE TEM SIDO DISPENSADO À VIVÊNCIA HOMOERÓTICA EM NOSSO PAÍS: “ O AMOR QUE NÃO OUSA DIZER O SEU NOME” (LORD ALFRED DOUGLAS, DO POEMA “TWO LOVES”, PUBLICADO EM “THE CHAMELEON”, 1894, VERSO ERRONEAMENTE ATRIBUÍDO A OSCAR WILDE) – A VIOLÊNCIA CONTRA INTEGRANTES DA COMUNIDADE LGBTI+ OU “A BANALIDADE DO MAL HOMOFÓBICO E TRANSFÓBICO” (PAULO ROBERTO IOTTI VECCHIATTI): UMA INACEITÁVEL (E CRUEL) REALIDADE CONTEMPORÂNEA – O PODER JUDICIÁRIO, EM SUA ATIVIDADE HERMENÉUTICA , HÁ DE TORNAR EFETIVA A REAÇÃO DO ESTADO NA PREVENÇÃO E REPRESSÃO AOS ATOS DE PRECONCEITO OU DE DISCRIMINAÇÃO PRATICADOS CONTRA PESSOAS INTEGRANTES DE GRUPOS SOCIAIS VULNERÁVEIS – A QUESTÃO DA INTOLERÂNCIA, NOTADAMENTE QUANDO DIRIGIDA CONTRA A COMUNIDADE LGBTI+ : A INADMISSIBILIDADE DO DISCURSO DE ÓDIO (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS , ARTIGO 13, § 5º) – A NOÇÃO DE TOLERÂNCIA COMO A HARMONIA NA DIFERENÇA E O RESPEITO PELA DIVERSIDADE DAS PESSOAS E PELA MULTICULTURALIDADE DOS POVOS – LIBERDADE RELIGIOSA E REPULSA À HOMOTRANSFOBIA : CONVÍVIO CONSTITUCIONALMENTE HARMONIOSO ENTRE O DEVER ESTATAL DE REPRIMIR PRÁTICAS ILÍCITAS CONTRA MEMBROS INTEGRANTES DO GRUPO LGBTI+ E A LIBERDADE FUNDAMENTAL DE PROFESSAR, OU NÃO, QUALQUER FÉ RELIGIOSA, DE PROCLAMAR E DE VIVER SEGUNDO SEUS PRINCÍPIOS, DE CELEBRAR O CULTO E CONCERNENTES RITOS LITÚRGICOS E DE PRATICAR O PROSELITISMO (ADI 2.566/ DF, Red. p/ o acórdão Min. EDSON FACHIN), SEM QUAISQUER RESTRIÇÕES OU INDEVIDAS INTERFERÊNCIAS DO PODER PÚBLICO – REPÚBLICA E LAICIDADE ESTATAL: A QUESTÃO DA NEUTRALIDADE AXIOLÓGICA DO PODER PÚBLICO EM MATÉRIA RELIGIOSA – O CARÁTER HISTÓRICO DO DECRETO N° 119-A , DE 07/01/1890, EDITADO PELO GOVERNO PROVISÓRIO DA REPÚBLICA, QUE APROVOU PROJETO ELABORADO POR RUY BARBOSA E POR DEMÉTRIO NUNES RIBEIRO – DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL, PROTEÇÃO DOS GRUPOS VULNERÁVEIS E FUNÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DE SUA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – A BUSCA DA FELICIDADE COMO DERIVAÇÃO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – UMA OBSERVAÇÃO FINAL: O SIGNIFICADO DA DEFESA DA CONSTITUIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO CONHECIDA, EM PARTE, E, NESSA EXTENSÃO, JULGADA PROCEDENTE, COM EFICÁCIA GERAL E EFEITO VINCULANTE – APROVAÇÃO, PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DAS TESES PROPOSTAS PELO RELATOR, MINISTRO CELSO DE MELLO (Brasil, 2019).

A decisão do STF na ADO 26/DF estabeleceu expressamente que, enquanto o Congresso Nacional não edita norma própria, as condutas homofóbicas e transfóbicas devem ser enquadradas nos tipos penais já previstos na Lei nº 7.716/1989, conferindo aplicação imediata ao mandamento constitucional de incriminação (incisos XLI e XLII do art. 5º) para proteção penal aos integrantes da comunidade LGBTQIA+.

Por maioria e nessa extensão, julgá-la procedente, com eficácia geral e efeito vinculante, para : a) reconhecer o estado de mora constitucional do Congresso Nacional na implementação da prestação legislativa destinada a cumprir o mandado de incriminação a que se referem os incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição, para efeito de proteção penal aos integrantes do grupo LGBTQI+; b) declarar, em consequência, a existência de omissão normativa constitucional do Poder Legislativo da União; c) cientificar o Congresso Nacional, para os fins e efeitos a que se refere o art. 103, § 2º, da Constituição c/c o art. 12-H, “caput”, da Lei nº 9.868/99; Ao reconhecer a omissão normativa do Legislativo e ordenar “cientificar o Congresso Nacional” para que suprisse a mora constitucional (art. 103, § 2º, CF), o STF tornou inequívoco que, mesmo na ausência de lei específica, cabe ao Ministério Público promover a ação penal contra atos de homotransfobia e transfobia, utilizando-se das disposições da Lei nº 7.716/1989 até que haja regulamentação autônoma (Brasil, 2019).

Ao reconhecer a omissão normativa do Legislativo e ordenar “cientificar o Congresso Nacional” para que suprisse a mora constitucional (art. 103, § 2º, CF), o STF tornou inequívoco que, mesmo na ausência de lei específica, cabe ao Ministério Público promover a ação penal contra atos de homotransfobia e transfobia, utilizando-se das disposições da Lei nº 7.716/1989 até que haja regulamentação autônoma.

Além disso, ao aplicar “interpretação conforme” para declarar, em abstrato, a constitucionalidade das incriminações previstas na Lei nº 7.716/1989, a Suprema Corte reforçou o papel do Ministério Público como guardião da Constituição, autorizando-o a exigir, por meio de requisições de providências ou ações judiciais (cíveis ou penais), a efetiva proteção dos direitos fundamentais das pessoas LGBTQIA+ frente à inércia legislativa.

2 Políticas públicas para pessoas LGBTQIA+

As políticas públicas para pessoas LGBTQIA+ no Brasil apresentam evolução gradual, marcada por avanços normativos e por iniciativas esparsas em âmbito federal, estadual e municipal que buscam enfrentar a discriminação e a violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero. No plano federal, a Política Nacional de Saúde Integral LGBTQIA+, instituída pela Portaria Interministerial nº 2.836/2011 do Ministério da Saúde, estabelece diretrizes para a atenção diferenciada e acolhimento humanizado às demandas dessa população, contemplando ações de prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças, bem como de proteção psicossocial (Brasil, 2011).

Art. 1º Esta Portaria institui a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Política Nacional de Saúde Integral LGBT) no âmbito do SUS, com o objetivo geral de promover a saúde integral da população LGBT, eliminando a discriminação e o preconceito institucional e contribuindo para a redução das desigualdades e para consolidação do SUS como sistema universal, integral e equitativo (Brasil, 2011).

Ainda que represente marco inicial importante, a implementação prática dessa política enfrenta entraves significativos, como a escassez de recursos e a ausência de formação adequada dos profissionais envolvidos, o que compromete seu alcance e efetividade. Sousa *et al.* (2023) ressaltam que tais fragilidades estruturais são frequentemente agravadas pela desconti-

nuidade administrativa e pela falta de articulação entre os diferentes níveis de governo, limitando o impacto das políticas públicas direcionadas às pessoas LGBTQIA+.

No âmbito da segurança pública, o 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública reconhece a gravidade da violência cometida contra as pessoas LGBTQIA+, e que essa não se limita a atos individuais, mas se manifesta como violência institucional (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Essa forma de violência tem impacto significativo, pois compromete a legitimidade do sistema de justiça, que deveria proteger os grupos vulneráveis, mas frequentemente contribui para sua exclusão.

Apesar da existência de políticas públicas voltadas à população LGBTQIA+, como a Política Nacional de Saúde Integral LGBTQIA+ e ações antidiscriminatórias no âmbito dos direitos humanos, sua implementação prática é atravessada por desafios significativos. Sousa Júnior *et al.* (2023) destacam que há fragilidade institucional recorrente na continuidade dessas políticas, agravada pela ausência de financiamento adequado e pela precariedade na articulação intersetorial entre os entes federativos. Como consequência, muitas iniciativas acabam sendo descontinuadas com mudanças de gestão, o que prejudica sua efetividade e permanência no cotidiano da população LGBTQIA+.

O Atlas da Violência 2025, ao analisar os dados de violência contra essa população, evidencia que a subnotificação e a invisibilização de agressões continuam sendo problemas estruturais no Brasil. Isso reflete ausência de protocolos específicos, de preparo técnico dos agentes públicos e de mecanismos consistentes de registro, o que compromete a resposta institucional aos crimes de ódio.

Os dados do Atlas da Violência 2025 evidenciam um aumento nos registros de casos de violência contra pessoas LGBTQIAPN+. De 2022 para 2023, os casos de violência contra homossexuais e bissexuais registrados no sistema de saúde aumentaram 35%, enquanto os casos de violência contra pessoas transexuais e travestis aumentaram em 43%, sendo o aumento maior entre os homens transexuais, embora o volume de registros de vítimas mulheres transexuais permaneça num patamar bastante superior. (Brasil, 2025, p. 62)

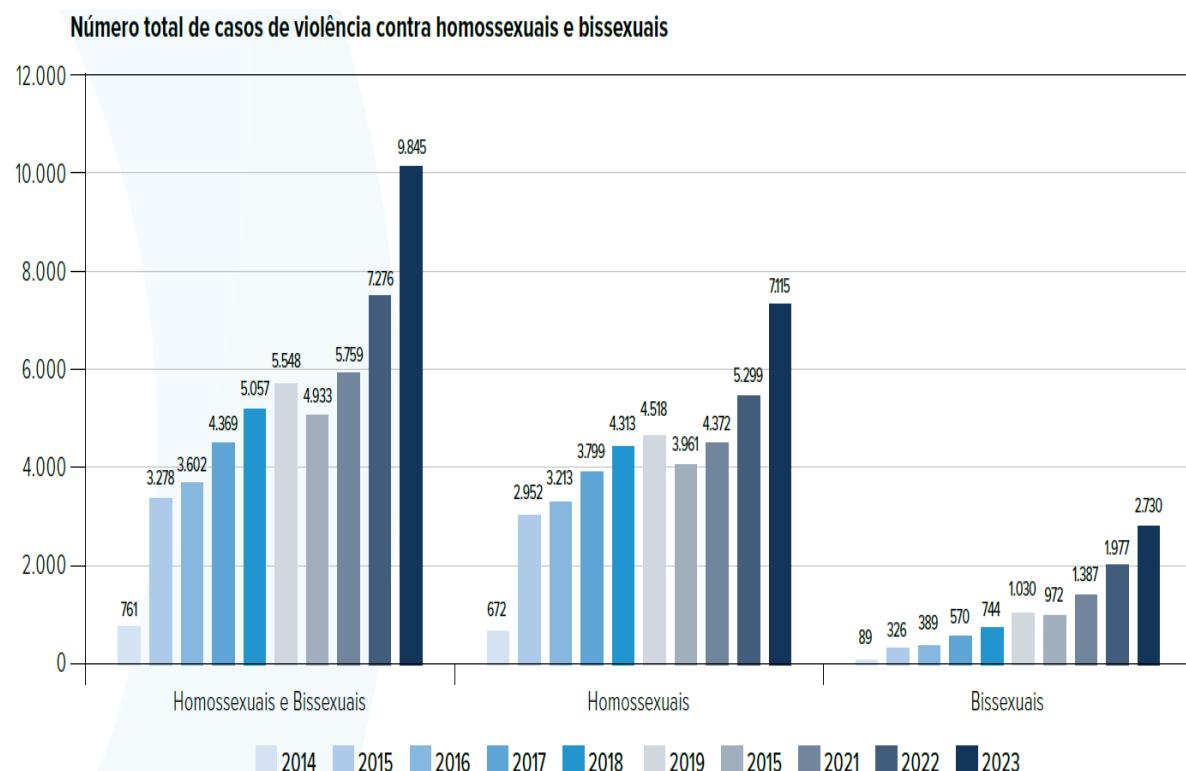
A combinação desses fatores limita não apenas o acesso à justiça, mas também a possibilidade de formulação de políticas públicas mais robustas e baseadas em evidências. A Lei nº 13.104/2015, que incluiu a homofobia e a transfobia como crimes equivalentes ao racismo, ampliou o marco jurídico de enfrentamento, mas requer regulamentação e uniformização em protocolos de atendimento policial e judiciário, como apontam Mendes e Carvalho (2020) ao analisar as dificuldades de registro e de tipificação desses crimes nos estados brasileiros.

A violência dirigida às pessoas LGBTQIA+, principalmente às pessoas transexuais e travestis, no Brasil, revela padrões alarmantes e persistentes de violação de direitos humanos, evidenciando a vulnerabilidade estrutural vivenciada por esse grupo. Os dados sistematizados pelo Atlas da Violência 2025 indicam que, mesmo com os avanços normativos e institucionais,

há crescimento contínuo de registros de agressões físicas e psicológicas, o que sugere não apenas maior exposição dessas pessoas a situações de risco, mas também a limitada efetividade das políticas públicas de proteção.

Demonstra-se nesse relatório aumento substancial dessas violências a partir de 2020, o que pode estar relacionado, em parte, à redução significativa da subnotificação. Diante disso, a análise gráfica dos dados nacionais referentes aos anos de 2012 a 2023 permite visualizar a dimensão e a gravidade das diferentes formas de violências sofridas pelas pessoas LGBTQIA+ do país.

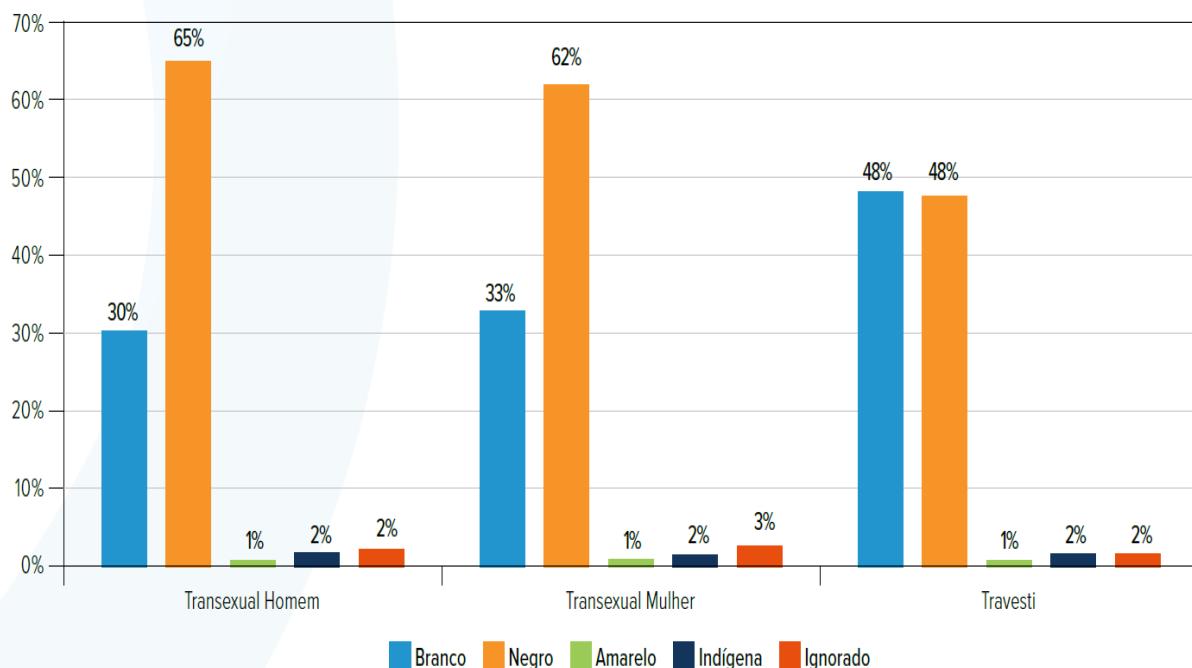
Gráfico 01:



Fonte: Sinan/MS. Elaboração: Diest/Ipea e FBSP. Nota: Não foram incluídos os casos de violência em que o único autor é a própria vítima. Nota: Microdados do Sinan referentes a 2023 são preliminares e foram coletados em fevereiro de 2025.

Gráfico 02:

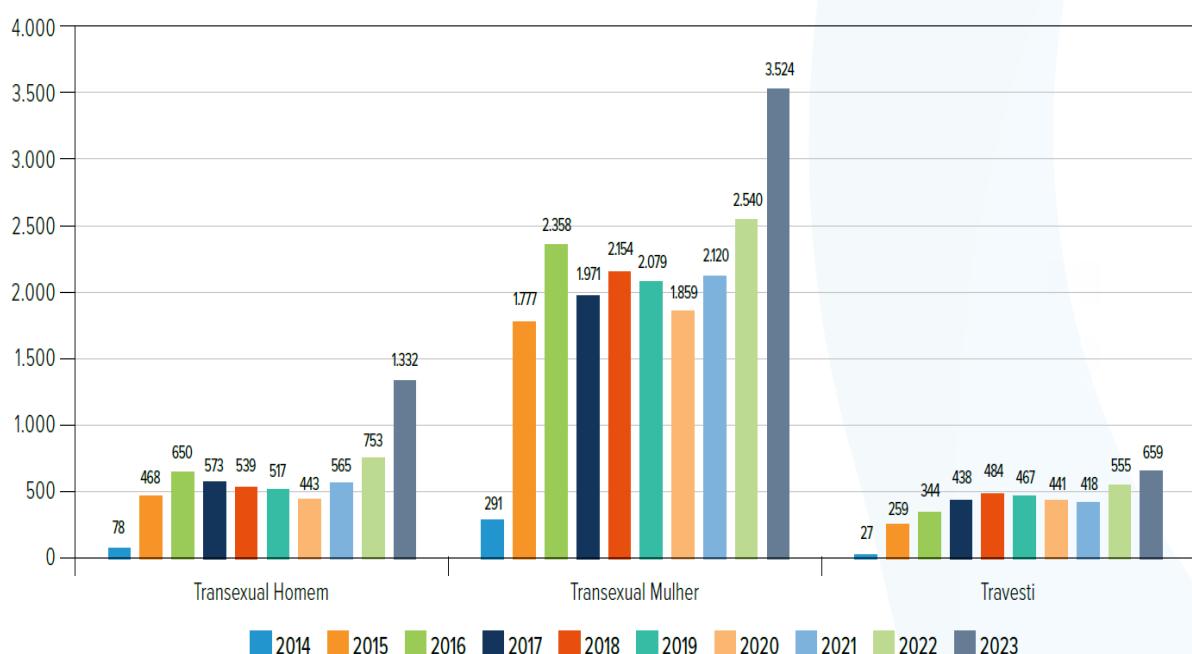
Brasil: Percentual de pessoas trans e travestis vítimas de violência por raça/cor (2023)



Fonte: Sinan/MS. Elaboração: Diest/Ipea e FBSP. Nota: Não foram incluídos os casos de violência em que o único autor é a própria vítima. Microdados do Sinan referentes a 2022 são preliminares e foram coletados em fevereiro de 2024

Gráfico 03:

Brasil: Número de pessoas trans e travestis vítimas de violência por identidade de gênero (2014-2023)



Fonte: Sinan/MS. Elaboração: Diest/Ipea e FBSP. Nota: Não foram incluídos os casos de violência em que o único autor é a própria vítima. Microdados do Sinan referentes a 2022 são preliminares e foram coletados em fevereiro de 2024.

A análise interseccional dos dados de violência por orientação sexual e identidade de gênero revela recorte racial profundamente desigual. Os gráficos apresentados pelo Atlas da Violência 2025 mostram aumento expressivo nos registros de violência contra pessoas LGBTQIA+ durante a última década.

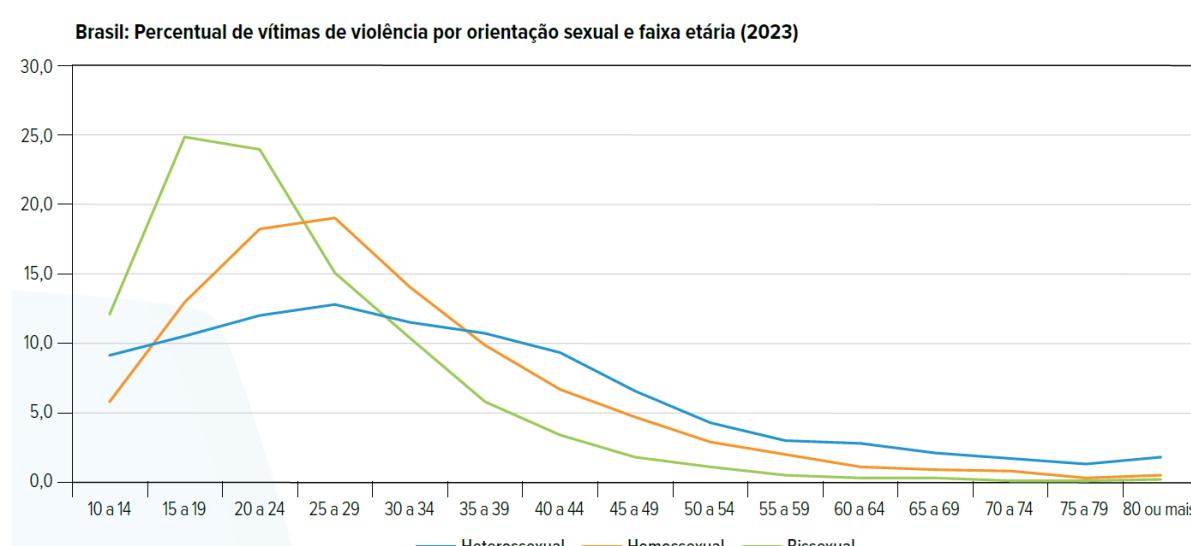
No Dossiê “Assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2024”, são apresentados dados produzidos pelo movimento social que evidenciam a relação entre racismo e a transfobia:

O racismo e a transfobia são os dois principais fatores que evidenciam o cenário de assassinatos e violências contra a comunidade trans. Fato que se reflete inclusive nas matérias que utilizamos como base de dados: mais de 90% das fontes não informam a raça ou etnia das vítimas. Dentre os casos analisados em nossa pesquisa, nos quais foi possível identificar a identidade racial da vítima, este foi feito por um processo de heteroidentificação *post mortem* através das fotos das vítimas nas publicações ou em buscas pela internet após a morte, para fins desta pesquisa¹³⁹. Em 2024, dentre os 86 casos em que foi possível determinar a raça/cor das vítimas, observou-se que pelo menos 67 casos, 78% das vítimas, eram pessoas trans negras (pretas e pardas de acordo com o Estatuto da Igualdade Racial), explicitando-se ainda mais os fatores da desigualdade racial nos dados de assassinatos contra pessoas trans (Benevides, 2024).

Assim as pessoas trans e travestis, especialmente mulheres trans e travestis negras, são significativamente mais expostas a situações de violência em comparação com suas contrapartes brancas e a pessoas LGBTQIA+.

Tal cenário demonstra que dentro do próprio grupo de pessoas LGBTQIA+, a cor da pele e a identidade de gênero continuam sendo fatores determinantes na frequência e intensidade das violações sofridas, refletindo a interseção entre racismo, transfobia e LGBTfobia estrutural, que afetam diretamente o acesso à proteção, à justiça e à cidadania plena.

Gráfico 04:



Fonte: Sinan/MS. Elaboração: Diest/Ipea e FBSP. Nota: Não foram incluídos os casos de violência em que o único autor é a própria vítima. Microdados do Sinan referentes a 2023 são preliminares e foram coletados em fevereiro de 2025.

Com base nos dados do Gráfico 04 do Atlas da Violência (2025), é possível observar que a maior parte das vítimas LGBTQIA+ encontra-se na faixa etária de 10 a 29 anos.

Essa distribuição etária revela uma sobreposição de vulnerabilidades que afeta, de modo particular, adolescentes e jovens em fase de inserção social, educacional e profissional, expondo-os com mais intensidade a contextos de discriminação e exclusão. Além disso, o dado evidencia a urgência de políticas públicas voltadas à proteção das pessoas LGBTQIA+ desde a adolescência, com ações que dialoguem diretamente com o ambiente escolar, os serviços de saúde e o sistema de segurança pública.

No campo educacional, diretrizes nacionais aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação entre 2012 e 2013 destacam a importância da valorização da diversidade e da promoção dos direitos humanos, recomendando que conteúdos voltados ao respeito às diferenças, incluindo questões de gênero e sexualidade, sejam contemplados de forma transversal no currículo escolar (Brasil, 2013). Apesar disso, levantamento de Fraga (2022) aponta que apenas 28 % (vinte e oito por cento) das redes de ensino no Brasil incorporaram formalmente essas diretrizes em seus projetos pedagógicos, refletindo resistência cultural e insuficiência de formação continuada de professores.

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos mantém, desde antes de 2020, a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, com canais como o Disque 100, que possibilitam o registro de denúncias de violações cometidas contra pessoas LGBTQIA+. Também foram publicados materiais orientadores voltados ao acolhimento dessa população. No entanto, estudos como os de Sousa *et al.* (2025) apontam que a escassez de profissionais capacitados e a desigualdade regional no acesso a serviços especializados ainda comprometem a garantia plena de direitos, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país.

As iniciativas do setor privado em favor da igualdade vêm ganhando destaque por meio de programas de responsabilidade social corporativa, com foco em treinamentos, campanhas e parcerias com entidades da sociedade civil. Rios (2020) aponta que tais ações podem fortalecer a promoção dos direitos LGBTQIA+, mas alerta para o risco de se tornarem apenas estratégias simbólicas, sem impacto real, caso não estejam acompanhadas de mecanismos efetivos de transparência e de controle social.

Em suma, o panorama das políticas públicas para a população LGBTQIA+ no Brasil revela arcabouço normativo razoavelmente robusto, porém fragilizado por deficiências na implementação, na articulação interinstitucional e no monitoramento de resultados. A seguir, serão examinados os protocolos de atendimento a vítimas LGBTQIA+ em ambientes policiais, avaliando-se sua padronização e aplicação prática nos procedimentos de registro e de acolhimento.

3 Protocolos de atendimento a vítimas LGBTQIA+ em ambientes policiais

Os protocolos de atendimento a vítimas LGBTQIA+ em delegacias devem orientar cada etapa do contato policial, desde a abordagem inicial até o monitoramento das ocorrências. Conforme o Protocolo Policial para Enfrentamento da Violência (Pinto, 2020), a identificação e o

uso do nome social são imperativos: o agente deve sempre perguntar como a pessoa deseja ser chamada e registrar esse nome nos autos, garantindo respeito à identidade de gênero e evitando constrangimentos desnecessários.

No momento do registro de ocorrência, recomenda-se seguir modelo padronizado que inclua campos específicos para orientação sexual, identidade de gênero, nome social, motivação, faixa etária e raça/cor. Essa estrutura não apenas padroniza o levantamento de dados, mas também assegura escuta qualificada e sigilosa, favorecendo o acolhimento humanizado. A composição do boletim de ocorrência deve incluir descrição detalhada das agressões fotografias em casos de violências físicas, encaminhamento para exame de corpo de delito e indicação de possíveis medidas protetivas de urgência, quando aplicáveis.

Por fim, o protocolo enfatiza o caráter contínuo do acompanhamento institucional. Após o atendimento inicial e a conclusão do inquérito, é fundamental o monitoramento sistemático dos casos, por meio de banco de dados *online* gerido pela coordenação das delegacias, para avaliar a efetividade das respostas e fomentar revisões periódicas dos procedimentos. Esse ciclo de ação, registro, investigação e monitoramento contribui para uma rede de proteção mais eficaz e para a responsabilização adequada de autores de violência motivada por preconceito.

Além do registro policial, o protocolo deve prever fluxos de encaminhamento interinstitucional. Rios (2020) argumenta que o atendimento isolado na delegacia não basta; é necessário assegurar a articulação com órgãos de saúde, assistência social e o Ministério Público. Protocolo exemplar incluiria encaminhamento automático para Centro de Referência LGBTQIA+ ou serviço similar, acompanhamento psicossocial emergencial e comunicação imediata ao promotor de Justiça responsável por direitos humanos, garantindo supervisão ministerial sobre o caso.

A inclusão de procedimentos de proteção à privacidade e à integridade física das vítimas também é requisito essencial. Bento (2008) alerta que a exposição indevida da identidade de gênero e orientação sexual no boletim de ocorrência pode expor ainda mais a vítima a risco, por isso protocolos devem permitir o uso de nomes sociais e conter cláusulas de sigilo (Bento, 2008). A adoção de *software* de registro que garanta criptografia de dados sensíveis, conforme orientações da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), fortalece a segurança da vítima e promove a confiança no sistema policial.

Em Rondônia, investigações preliminares mostram que ainda não houve publicação de protocolo próprio, cabendo ao Ministério Público do Estado atuar como indutor da elaboração de manual conjunto com a Polícia Civil e a Corregedoria. Domene (2022) enfatiza que o Ministério Público ao articular grupos de trabalhos interinstitucionais pode promover consultorias técnicas para adaptar modelos de outros estados, ajustando-os às peculiaridades regionais, como comunidades indígenas e ribeirinhas que também compreendem integrantes LGBTQIA+.

A literatura sobre boas práticas internacionais oferece subsídios adicionais. A ONU Mulheres e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos recomendam que protocolos incluam cláusulas de não discriminação explícita, definam prazos curtos para perícias e assistência legal gratuita (UN Women; OHCHR, 2018).

No Brasil, apesar de recomendações nacionais e internacionais, a operacionalização dos protocolos enfrenta desafios de orçamento e de prioridades institucionais. Estudos de Domene (2022) mostram que delegacias lotadas e carentes de recursos não dispõem de pessoal suficiente para acompanhar todos os casos discriminatórios, relegando atendimentos a fórmulas burocráticas sem acolhimento qualificado. Essa realidade sublinha a necessidade de o Ministério Público de Rondônia zelar pela destinação de verbas e pela criação de indicadores no orçamento estadual para políticas de enfrentamento à LGBTfobia.

Em síntese, os protocolos de atendimento a vítimas LGBTQIA+ em ambientes policiais devem abranger normativas claras de registro, capacitação continuada, fluxos interinstitucionais de encaminhamento, proteção de dados sensíveis, previsão orçamentária e sistema de monitoramento.

A adoção dessas medidas depende não apenas de diretrizes nacionais, mas de articulação local liderada pelo Ministério Público de Rondônia, a fim de garantir que as vítimas recebam atendimento humanizado, eficaz e alinhado aos padrões de direitos humanos. No próximo capítulo, será analisado o papel do Ministério Público na promoção da igualdade e na defesa de direitos das pessoas LGBTQIA+, complementando as discussões sobre protocolos com as ações ministeriais de fomento institucional.

4 Papel do Ministério Público na promoção da igualdade e na defesa de direitos das pessoas LGBTQIA+

O Ministério Público de Rondônia tem exercido papel ativo na promoção da igualdade e na defesa dos direitos das pessoas LGBTQIA+ podendo atuar por meio por meio de ações judiciais, extrajudiciais e de articulação institucional.

A instituição tem como atribuição promover iniciativas como ajuizamento de ações civis públicas e recomendações dirigidas a diversos órgãos, como às delegacias e às unidades de saúde, visando corrigir práticas discriminatórias e assegurar o cumprimento de normativos federais e estaduais.

Segundo Domene (2022), tais recomendações contribuem para a difusão de boas práticas administrativas, embora dependam da adesão voluntária dos órgãos destinatários e da ausência de sanções efetivas em caso de descumprimento. O órgão também participa de fóruns interinstitucionais, como o Conselho Estadual de Direitos Humanos e o Comitê de Enfrentamento à LGBTfobia, promovendo diálogo entre Poder Judiciário, Polícia Civil, secretarias de governo e organizações da sociedade civil.

Nesses espaços, o Ministério Público atua como elo articulador, propondo agendas de capacitação e definindo indicadores de monitoramento, em consonância com recomendações de organismos internacionais, como a Resolução aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) em 30 de junho de 2016 (resolução A/HRC/RES/32/2), que orienta “a cooperação com os Estados, para promover a aplicação de medidas que contri-

buam para a proteção de todas as pessoas contra a violência e a discriminação por motivos de orientação sexual ou identidade de gênero”.

Na esfera preventiva, destaca-se a realização de campanhas educativas junto a escolas e unidades de saúde, elaboradas em parceria com instituições acadêmicas e movimentos sociais. Rios (2020) sublinha que essas ações fortalecem a conscientização sobre direitos das pessoas LGBTQIA+ e podem reduzir a incidência de violência por meio da transformação de padrões culturais e educacionais. Em Rondônia, o MPRO financiou material didático distribuído em bibliotecas públicas, o que representa avanço na promoção de uma cultura de respeito à diversidade.

Outro vetor de atuação consiste na instauração de inquéritos civis para apurar falhas institucionais na prestação de serviços públicos a pessoas LGBTQIA+. Esses procedimentos investigatórios têm versado sobre omissões no oferecimento de atendimento médico adequado a transexuais em unidades de saúde estaduais e sobre negativa de registro de boletins de ocorrência motivados por preconceito. Conforme observado por Bento (2008), a atuação inquisitorial do Ministério Público é indispensável para desvelar omissões e responsabilizar gestores públicos por violação de direitos fundamentais.

A atuação do MPRO em processos coletivos representa instrumento eficaz para a negociação de termos de ajustamento de conduta (TAC), que estabelecem compromissos de longo prazo para órgãos públicos. Sousa (2025) afirma que os TACs permitem a criação de metas claras, como a implantação de ouvidoria especializada e a realização de relatórios semestrais, oferecendo grau de formalidade superior às recomendações simples.

No âmbito disciplinar, o Ministério Público tem requisitado sindicâncias e acompanhando procedimentos administrativos destinados a apurar condutas de agentes que praticaram violência ou discriminação contra pessoas LGBTQIA+. Ferreira (2020) afirma que essa atuação confere maior visibilidade às violações institucionais e reforça a necessidade de prestação de contas pelos responsáveis, atuando como mecanismo de prevenção secundária.

As ações ministeriais têm sido monitoradas por indicadores desenvolvidos pela Coordenadoria Estadual de Direitos Humanos do Ministério Público. Entre eles, contam-se o número de recomendações expedidas, a quantidade de inquéritos civis instaurados e o percentual de TACs implementados em comparação ao total de notificações feitas. Rios (2020) ressalta que esse monitoramento sistemático é crucial para avaliar a efetividade das medidas e ajustar estratégias em tempo hábil.

Em consonância com orientações existentes que visam garantir a proteção das pessoas LGBTQIA+, o Ministério Público deve estimular a implantação de núcleos de apoio às vítimas LGBTQIA+ em delegacias selecionadas, com equipe multidisciplinar composta por psicólogos, assistentes sociais e servidores sensibilizados para o tema.

Em Rondônia, esses núcleos ainda não foram implantados. Sua efetivação é fundamental para garantir proteção, podendo o Estado, ao implementá-los, servir de modelo para expansão a outras regiões

Considerações finais

As análises realizadas a partir do Art. 127 da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 75/1993, bem como de normas infraconstitucionais como a Resolução CNJ nº 582/2024, e a Portaria MPRO nº 45/2023 evidenciam o sólido arcabouço jurídico que legitima a atuação do Ministério Público na intervenção em casos de crimes de ódio contra pessoas LGBTQIA+.

Além disso, o estudo das políticas públicas voltadas à população LGBTQIA+ permitiu traçar panorama abrangente das iniciativas em níveis federal, estadual e municipal. Destacam-se, entre elas, a Política Nacional de Saúde Integral LGBTQIA+, a Lei Estadual nº 3.837/2019 em Rondônia, as diretrizes educacionais específicas e os canais de denúncia existentes. Apesar dos avanços significativos, foram identificadas lacunas relevantes na articulação interinstitucional e no monitoramento dos resultados dessas ações, o que indica a necessidade de aprimoramento para garantir maior efetividade e proteção dos direitos dessa população.

Examinaram-se os protocolos de atendimento às vítimas LGBTQIA+ em ambientes policiais, destacando a importância de formulários padronizados, fluxos de encaminhamento, capacitação continuada de agentes e proteção de dados sensíveis, e mapeando recomendações nacionais e boas práticas internacionais, evidenciando a necessidade de adaptação de modelos à realidade rondoniense.

Em sua atuação visando à promoção da igualdade e à defesa de direitos LGBTQIA+, o Ministério Público de Rondônia deve utilizar ações judiciais, recomendações extrajudiciais, termos de ajustamento de conduta, inquéritos civis, participação em fóruns interinstitucionais, campanhas preventivas, capacitações e criação de núcleos de apoio em delegacias, revelando esforços institucionais e desafios para garantir continuidade e efetividade.

A análise integrada dos conteúdos revela que, embora o Ministério Público de Rondônia disponha de sólido respaldo legal e promova variadas iniciativas de enfrentamento à violência motivada por preconceito, persistem obstáculos significativos, como a ausência de protocolo local oficial, deficiências de capacitação sistemática, falta de indicadores de monitoramento e limitações orçamentárias que comprometem a consistência das ações.

Assim, respondendo ao problema de pesquisa, constata-se que o Ministério Público de Rondônia deve atuar de forma estruturada para coibir discriminação e violência institucional contra pessoas LGBTQIA+, valendo-se de instrumentos constitucionais, recomendações, investigações e acordos extrajudiciais, mas com eficácia parcial em razão de lacunas na operacionalização e no acompanhamento contínuo dos procedimentos.

Para aprimorar essa atuação, recomenda-se a elaboração e aprovação de protocolo estadual próprio, construído em parceria com a Polícia Civil e entidades da sociedade civil LGBTQIA+, a instituição de programa regular e mandatário de capacitação para todos os agentes policiais e membros do Ministério Público, a criação de sistema de indicadores que mensure desempenho, tempo de resposta e resultados, e a alocação de recursos orçamentários específicos para monitoramento e aperfeiçoamento das práticas.

Tais medidas poderão reforçar a coordenação interinstitucional, elevar a qualidade do atendimento às vítimas e assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, consolidando o compromisso estatal com a dignidade e a igualdade.

Referências

BENEVIDES, Bruna G. **Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2024** / Bruna G. Benevides. ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais) – Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2025. Disponível em <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2025/01/dossie-antra-2025.pdf>. Acesso em 12 set. 2025.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 582, de 20 de setembro de 2024**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2101072024101767117b13dfa3a.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. Ministério Público do Estado de Rondônia. **O Ministério Público na defesa dos direitos humanos**. Página inicial. Disponível em: <https://www.mpro.mp.br/pages/areas-atacao/direitos-humanos>. Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **O Ministério Público e os direitos de LGBT**: conceitos e legislação. Brasília: MPF; Ministério Público do Estado do Ceará, 2017. 84 p. Disponível em: https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/08/Cartilha-MP-e-os-Direitos-LGBT-2017_web.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26**, Voto Min. Celso de Mello. Autor: Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 13 de junho de 2019. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26VotoRelatorMCM.pdf>. Acesso em 8 abr. 2025.

CLAM – Centro Latino-Americano de Estudos de Sexualidade e Direitos Humanos; **Princípios de Yogyakarta**: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Brasília: CLAM; International Commission of Jurists; International Service for Human Rights, 2007. Disponível em: https://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2025**. Brasília: Ipea; FBSP, 2025. 174 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17165>. Acesso em: 12 set. 2025.

DOMENE, Fernando Meirinho et al. Saúde da população LGBTQIA+: revisão de esboço rápido da produção científica brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 10, p. 3889–3902, out. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320222710.07122022>. Acesso em: 29 jun. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 12 set. 2025.

FRAGA, L. L., Borchardt da Silva, J., & Lucas, D. C. (2022). Políticas Públicas LGBT, direitos humanos e diversidade: uma sinergia necessária. **Revista De Direitos Humanos E Desenvolvimento Social**, 3, 1–22. Disponível em: <https://doi.org/10.24220/2675-9160v3e2022a5831> Acesso em: 06 jul. 2025.

FERREIRA, E. da S. Et Al. Políticas Públicas e a democratização do acesso e permanência de alunos/as LGBTTIQ+. RELACult – **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, Foz do Iguaçu, v. 6, n. 4, 29 mar. 2020. Disponível em: <https://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/1817>. Acesso em: 07 jul. 2025.

OLIVEIRA, Wanderley Gomes de. A historicidade do movimento LGBTQIA+: os direitos sexuais e a discussão sobre cidadania. **Anais do VII Congresso Nacional de Educação (CONEDU)**, Maceió, 2020. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2020/TRABALHO_EV140_MD1_SA11_ID4593_07082020173849.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

SOUZA, C. A. A.; MENDES, D. C.; TEIXEIRA, K. M. D. Ascensão e retrocesso das políticas públicas LGBTQIA+ no Brasil sob a ótica das organizações da sociedade civil. **Oikos: Família e Sociedade em Debate**, Viçosa, v. 36, n. 2, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/oikos/article/view/18701>. Acesso em: 07 jul. 2025.

ONU. **Resolução A/HRC/RES/32/2**. Disponível em <https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/32/2>. Acesso em: 10 jul. 2025.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. **Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

PINTO, R. C.; LIMA, T. M. **Estrutura e elaboração de protocolos policiais contra LGBTfobia**: recomendações da FGV Direito SP. Protocolo Policial para Enfrentamento da Violência LGBTfóbica no Brasil, São Paulo: FGV Direito SP, dez. 2020. Disponível em: <file:///proto-colo-policial-para-enfrentamento-da-violencia-lgbtfobica-no-brasil-1.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2025.

RIOS, Roger Raupp. Tramas e interconexões no Supremo Tribunal Federal: antidiscriminação, gênero e sexualidade. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 1332–1357, 2020. Acesso em: 27 jun. 2025.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 16/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

Perícia biopsicossocial e acesso da pessoa com deficiência aos concursos públicos: uma revisão jurídico-critica

Biopsychosocial assessment and access of people with disabilities to public competitions: a legal-critical review

Samara Rocha do Nascimento¹

Laila de Oliveira Cunha Nunes²

¹ Graduada em Direito pela Faculdade de Rondônia (2015), Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9692168410516004>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-6473-4914>. E-mail: advsamararocha@gmail.com.

² Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, atuando como coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária e como professora da Escola Superior do MPRO. Doutoranda em Direito/PUC-PR. Mestra em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Especialista em Direito e Prática Constitucional (2023). Especialista em Direito Ambiental (2023). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção (2018). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2010). Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho (2009). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2008). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2006). Ex-oficiala do Ministério Público de Minas Gerais. <http://lattes.cnpq.br/4422516664393427>. <https://orcid.org/0000-0002-4928-5110>. E-mail: lailaocunha@yahoo.com.br.



Resumo

O presente estudo analisa o impacto da inobservância das legislações e jurisprudências relativas à perícia biopsicossocial nas avaliações de candidatos com deficiência em concursos públicos. A perícia biopsicossocial, prevista na Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e na Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, exige abordagem multiprofissional que considere fatores médicos, sociais e ambientais. No entanto, a aplicação prática desse modelo enfrenta resistências institucionais, ausência de padronização, formação técnica deficiente das equipes avaliadoras e frequente descumprimento da reserva legal de cotas. A pesquisa, de natureza qualitativa e bibliográfica, parte do método dedutivo e analisa legislações, jurisprudências e documentos técnicos, com destaque para o Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre a Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência (Sisnадef). Os resultados evidenciam falhas recorrentes no processo avaliativo, que resultam em exclusões indevidas e judicialização crescente. O estudo conclui que a perícia biopsicossocial, para cumprir sua função inclusiva, precisa ser institucionalizada como política pública estruturante, com formação qualificada das equipes, protocolos unificados, fiscalização efetiva e integração ao sistema de concursos públicos. Dessa forma, será possível garantir a igualdade de condições e a efetividade das cotas destinadas às pessoas com deficiência no acesso ao serviço público.

Palavras-chave: deficiência; concursos públicos; inclusão; perícia biopsicossocial; direitos humanos.

Abstract

This study analyzes the impact of disregarding laws and jurisprudence related to biopsychosocial assessments in evaluating candidates with disabilities in Brazilian public service examinations. The biopsychosocial model, established by the Brazilian Inclusion Law (Law No. 13.146/2015) and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, requires a multidisciplinary approach that considers medical, social, and environmental factors. However, the practical application of this model faces institutional resistance, lack of standardization, insufficient training of evaluation teams, and frequent violations of legal quotas. This qualitative and bibliographic research uses the deductive method and examines legal frameworks, case law, and technical documents, particularly the Final Report of the Working Group on the Unified Biopsychosocial Assessment of Disability (SISNADEF). The findings reveal recurring flaws in the evaluation process, leading to unjust exclusions and increasing judicial disputes. The study concludes that biopsychosocial assessments must be institutionalized as a structural public policy, with qualified training for teams, standardized protocols, effective oversight, and integration into public examination systems. Only then will it be possible to ensure equal opportunities and the effective implementation of quotas for people with disabilities in access to public service.

Keywords: *disability; public service exams; inclusion; biopsychosocial assessment; human rights.*

Introdução

A perícia biopsicossocial para pessoas com deficiência é um processo de avaliação realizado por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que considera os aspectos médicos da deficiência e os fatores psicológicos e sociais que impactam a vida da pessoa.

Diferentemente do modelo estritamente clínico, essa abordagem analisa como os impedimentos de longo prazo interagem com barreiras físicas, sociais e atitudinais, limitando a participação plena na sociedade. Esse modelo foi adotado oficialmente no Brasil a partir da Lei Brasileira de Inclusão, mais conhecida como o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e está presente também na Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com *status* constitucional desde os Decretos nº 186/2008 e nº 6.949/2009, refletindo uma compreensão mais ampla e justa da deficiência, baseada no princípio da inclusão.

Em concursos públicos, a perícia biopsicossocial é um instrumento fundamental para assegurar o direito à igualdade de condições e à inclusão das pessoas com deficiência, conforme a legislação nacional e tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Incorporado ao ordenamento jurídico como alternativa ao modelo exclusivamente biomédico, o modelo biopsicossocial amplia a compreensão da deficiência ao considerar também fatores sociais e ambientais. Embora a jurisprudência venha exigindo a adoção desse modelo, persistem desafios significativos para sua efetiva aplicação. A perícia deve ir além de critérios clínicos, utilizando instrumentos padronizados que considerem o impacto social e funcional da deficiência. Nesse sentido, faz-se necessária avaliação técnica, justa e respeitosa, voltada à equidade no acesso.

Sendo assim, este trabalho pretende discutir o seguinte problema: Quais os impactos da inobservância das legislações e jurisprudências correlatas quando da realização das perícias biopsicossociais das pessoas com deficiência em concursos públicos?

O estudo se justifica em razão da importância da reserva de cotas afirmativas para pessoas com deficiência em concursos públicos, que constitui a concretização de políticas públicas que tutelam os direitos desse grupo. As pessoas com deficiência inscritas na referida cota são submetidas à perícia biopsicossocial, conforme exigido pela Lei n. 13.146/2015, a qual estabelece o procedimento e requisitos a serem observados na avaliação caso a caso. No entanto, muitas perícias não têm observado as disposições das legislações e jurisprudências que regem os direitos destes indivíduos, causando demasiadas controvérsias e prejuízos, culminando em judicialização de casos, os quais facilmente seriam dirimidos caso o arcabouço jurídico fosse observado pela equipe multiprofissional.

Portanto, o objetivo geral deste estudo é analisar o impacto das inobservâncias das legislações e jurisprudências correlatas quando da realização das perícias biopsicossociais em concursos públicos. Listam-se como objetivos específicos: relacionar as principais leis que tutelam os direitos da pessoa com deficiência; mapear as jurisprudências mais atuais que equalizam controvérsias latentes; identificar os desafios na implementação efetiva das perícias biopsicossociais; avaliar a eficácia da reserva de cota para pessoa com deficiência em concursos públicos.

Esta pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com base na análise crítica do marco legal e jurisprudencial que rege as perícias biopsicossociais em concursos públicos. Utiliza o método dedutivo, partindo dos princípios jurídicos e da legislação específica — especialmente a Lei Brasileira de Inclusão — para examinar os efeitos da sua inobservância na prática pericial. Trata-se de investigação bibliográfica e documental, fundamentada em doutrina jurídica, artigos científicos e decisões de tribunais superiores.



O estudo está organizado da seguinte maneira: a primeira seção aborda as leis que tutelam os direitos da pessoa com deficiência, suas características e relações entre si; seguida da seção dois, que busca mapear as jurisprudências mais atuais que equalizam as controvérsias latentes; na seção três, discutem-se os desafios da implementação efetiva das perícias biopsicossociais, finalizando na seção quatro, com avaliação da eficácia da reserva de cotas para pessoa com deficiência em concursos públicos.

1 Leis que tutelam os direitos da pessoa com deficiência

Antes de tratar dos aspectos da perícia biopsicossocial em concursos públicos para pessoas com deficiências, faz-se necessária uma descrição da legislação vigente que rege os direitos destes indivíduos, descritas por ordem de publicação.

A começar pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), que estabelece os fundamentos da dignidade da pessoa humana, da cidadania e da igualdade como princípios estruturantes do Estado brasileiro (art. 1º, incisos II e III). No tocante às pessoas com deficiência, a Carta Magna assegura o direito à igualdade de condições e veda qualquer forma de discriminação (art. 5º, *caput*). Em relação às condições de trabalho, o art. 7º, inciso XXXI, determina que:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência (Brasil, 1988, art. 7º).

Especificamente quanto ao acesso ao serviço público, o art. 37, inciso VIII, determina a reserva de percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência, a ser definido em lei. Ainda, o art. 227, §2º, reforça o dever do Estado de garantir programas de habilitação e reabilitação e a promoção de acesso à educação e ao trabalho. A Constituição, portanto, oferece uma primeira base jurídica para a aplicação da perícia biopsicossocial, ao assegurar tratamento isonômico e a efetivação de direitos fundamentais por meio da adaptação do processo seletivo.

A Lei nº 7.853/1989 (Brasil, 1989) representa, junto à Constituição de 1988, um dos primeiros marcos legais voltados à proteção das pessoas com deficiência no Brasil. A referida lei estabelece medidas de apoio e integração social e prevê, no art. 2º, a obrigatoriedade da adoção de políticas públicas voltadas ao trabalho, educação e acesso ao serviço público. Essa lei também delega ao Ministério Público a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento dos direitos das pessoas com deficiência, inclusive em processos seletivos e concursos públicos. Embora anterior à LBI e à Convenção da ONU, essa norma abriu caminho para a ampliação dos mecanismos de proteção, sendo base para a posterior implementação de modelos mais abrangentes, como o biopsicossocial.

A Lei nº 10.098/2000 (Brasil, 2000) estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Seu foco

é garantir o direito de ir e vir e o acesso a edificações, transportes, sistemas de comunicação e informação, essenciais também no contexto de concursos públicos. Embora não trate diretamente da perícia biopsicossocial, sua aplicação é fundamental para que o processo seletivo — incluindo a realização da perícia — ocorra em ambiente acessível, respeitando a autonomia da pessoa com deficiência (Vigliar, 2020). Assim, contribui de maneira complementar à efetividade das políticas públicas inclusivas no setor público.

O Decreto Legislativo nº 186/2008 (Brasil, 2008) aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU³, conferindo-lhe *status* constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, conforme o § 3º do art. 5º da Constituição. A Convenção reconhece que a deficiência resulta da interação entre pessoas com impedimentos e as barreiras do ambiente. Em seu art. 27, trata especificamente do direito ao trabalho, à igualdade de oportunidades e à reserva de vagas em empregos públicos, além da adoção de medidas para assegurar ajustes razoáveis no ambiente laboral. Dessa forma, o decreto sustenta juridicamente a aplicação da perícia biopsicossocial como condição para garantir o acesso adequado e igualitário aos concursos públicos.

O Decreto nº 6.949/2009 (Brasil, 2009) promulga formalmente a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, consolidando sua aplicabilidade direta no Brasil. Reforça os princípios de acessibilidade, igualdade de oportunidades, não discriminação e participação plena. O artigo 27 reafirma o direito das pessoas com deficiência ao trabalho, incluindo em concursos públicos, e obriga o Estado a promover ambientes inclusivos e acessíveis. O decreto, ao tornar obrigatórias as medidas de inclusão, respalda o uso da perícia biopsicossocial como ferramenta que assegura avaliação justa, considerando os múltiplos fatores que afetam a funcionalidade do indivíduo.

A Lei nº 13.146/2015 (Brasil, 2015), conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, é o principal marco legal em vigor sobre os direitos das pessoas com deficiência no Brasil. A LBI adota o modelo biopsicossocial de deficiência e dispõe, no § 1º do art. 2º, que a avaliação da deficiência deve considerar a interação entre impedimentos e as barreiras que dificultam a participação plena na sociedade, conforme o exposto:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
- II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
- III - a limitação no desempenho de atividades; e
- IV - a restrição de participação (Brasil, 2015, art. 2º).

³ A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência é um tratado internacional adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de dezembro de 2006, com o objetivo de promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo dos direitos humanos por todas as pessoas com deficiência. O Brasil foi um dos primeiros países a assinar e ratificar a Convenção, incorporando seu conteúdo ao ordenamento jurídico com status de emenda constitucional, por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008 e do Decreto nº 6.949/2009 (UNICEF Brasil, 2006).

Aplicável aos concursos públicos, o art. 6º, §1º, determina que a avaliação da deficiência para fins de políticas públicas será feita por equipe multiprofissional e interdisciplinar, por meio de critérios técnicos que considerem os aspectos médicos, psicológicos e sociais e o art. 28, inciso IV, prevê a obrigatoriedade da reserva de vagas para pessoas com deficiência nos concursos. Esse dispositivo fundamenta a necessidade da perícia biopsicossocial nos concursos públicos e exige que a avaliação vá além da análise médica, abarcando a realidade vivida pela pessoa (Tomasevicius Filho, 2021; Vigliar, 2020).

A aplicação das avaliações biopsicossociais no contexto dos concursos públicos para pessoas com deficiência encontra respaldo em um conjunto articulado de leis e normas que integram o ordenamento jurídico brasileiro, com fundamento constitucional e reforço em tratados internacionais de direitos humanos (Rodrigues, 2022; Noda *et al.*, 2023). Essas legislações visam assegurar o direito à participação igualitária no serviço público e determinam parâmetros técnicos e éticos para que essa inclusão seja efetiva, justa e respeitosa da diversidade humana (Ferraz, 2012).

A análise integrada dessas normas revela claro direcionamento normativo: a superação do modelo exclusivamente médico da deficiência e a consolidação do modelo biopsicossocial, que leva em conta não só o diagnóstico clínico, mas também os fatores sociais, ambientais e atitudinais que impactam a funcionalidade da pessoa (Costa Filho; Leite; Ribeiro, 2019).

Assim, a realização da perícia biopsicossocial deve observar alguns aspectos fundamentais da legislação: (1) a dignidade da pessoa humana como princípio estruturante (CF, 1988); (2) o modelo biopsicossocial da deficiência, que exige avaliação ampla e contextual (Brasil, 2015); (3) a participação de equipe multidisciplinar, com formação em áreas complementares (Brasil, 2015; 2024); (4) o dever de garantir ajustes razoáveis e acessibilidade plena durante todas as etapas do processo seletivo (Brasil, 2015; 2024); e (5) a necessidade de considerar as barreiras sociais e não apenas critérios clínicos na análise da deficiência (Brasil, 2015; 2024). O não cumprimento dessas diretrizes implica violação de direitos fundamentais e tem sido, inclusive, objeto de crescente judicialização, com decisões favoráveis aos candidatos excluídos indevidamente por laudos periciais baseados em critérios ultrapassados.

Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro impõe um dever de adequação formal, metodológica e ética na condução das perícias biopsicossociais. Essas avaliações devem ser entendidas como instrumentos de inclusão, pautados por uma legislação avançada e alinhada aos paradigmas contemporâneos dos direitos humanos, no entanto, sabe-se que inúmeros desafios tornam o cumprimento da lei um processo moroso e, em muitos casos, injustos.

2 Mapeamento das jurisprudências mais atuais que equalizam controvérsias latentes

A jurisprudência brasileira mais recente tem sido fundamental para a progressiva consolidação da avaliação biopsicossocial como o paradigma legal e adequado para a análise da deficiência em concursos públicos. Tal movimento busca romper com os critérios puramente

médicos, favorecendo uma interpretação mais abrangente e inclusiva dos direitos das pessoas com deficiência, embora o percurso para sua plena efetivação seja longo (Coelho, 2025).

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) tem jurisprudência consolidada sobre a matéria. Em diversos julgados, o tribunal afirmou que a avaliação biopsicosocial realizada por equipe multiprofissional possui presunção de legalidade e veracidade. Isso significa que, salvo comprovação em contrário, o laudo oficial emitido por essa equipe deve prevalecer sobre atestados particulares ou documentos não fundamentados tecnicamente. Essa compreensão resguarda a seriedade e a técnica do processo avaliativo previsto na Lei Brasileira de Inclusão (Brasil, 2024b)⁴.

Outro caso relevante também julgado pelo TRF-1 envolveu a visão monocular. O tribunal aplicou a Súmula 377 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reconhece a visão monocular como deficiência visual, e reafirmou que as bancas não podem adotar critérios restritivos em desconformidade com a legislação vigente. A decisão enfatizou que a perícia biopsicossocial deve considerar a condição funcional do candidato em interação com o ambiente, e não apenas se ele se enquadra rigidamente nos critérios médicos (Brasil, 2024c).

Na Justiça Federal do Rio Grande do Sul, foi proferida decisão em favor de uma candidata com surdez unilateral excluída de concurso da Caixa Econômica Federal. A banca justificou a exclusão com base no Decreto nº 5.296/2004, que exige surdez bilateral para caracterização da deficiência auditiva. O juiz federal, no entanto, considerou a Lei Brasileira de Inclusão e a Convenção da ONU, adotando interpretação mais protetiva que reconhece a surdez unilateral como deficiência, em consonância com o modelo biopsicossocial (Brasil, 2024d).

Ainda no TJDFT, foi garantido o direito de uma pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA) a concorrer como pessoa com deficiência, independentemente do grau do transtorno. A decisão baseou-se na Lei nº 12.764/2012, que reconhece o autismo como deficiência para todos os fins legais, sem exigência de comprovação de limitação grave. O julgamento rejeitou a interpretação restritiva aplicada pela banca, reiterando que o modelo biopsicossocial não admite a exclusão de candidatos com base apenas em diagnósticos formais (Brasil, 2024e).

Em decisão relevante, a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) reconheceu o direito de um candidato com Síndrome de Tourette e Transtorno Obsessivo-Compulsivo (TOC) de concorrer às vagas destinadas a pessoas com deficiência. A banca organizadora havia recusado o enquadramento, mas o tribunal entendeu que a avaliação deveria considerar os efeitos funcionais da condição e não apenas o laudo clínico. A decisão reafirma o papel do Judiciário na proteção dos direitos dos candidatos quando a banca adota visão limitada da deficiência (Brasil, 2024f).

Por fim, o Supremo Tribunal Federal (STF) também tem jurisprudência favorável à adoção do modelo biopsicossocial, especialmente no que se refere à obrigatoriedade de “ajus-

⁴ Nesta página do TJDFT, há vários resumos de acórdãos julgados no âmbito do TJDFT que caracterizam a perícia biopsicossocial em concursos públicos. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/direito-constitucional/concurso-publico-cotas-para-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 29 jun. 2025.

tes razoáveis” em concursos públicos. O tribunal já afirmou que é constitucional qualquer dispositivo que restrinja o acesso da pessoa com deficiência a cargos públicos sem a devida consideração das barreiras enfrentadas por ela. Embora não haja um único *leading case* sobre perícia biopsicossocial, decisões do STF têm orientado os demais tribunais a adotarem leitura ampla dos direitos assegurados pela Constituição e pela Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Brasil, 2021).

No âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), há reiteradas decisões no sentido de que a avaliação biopsicossocial, quando realizada por equipe multiprofissional designada oficialmente, goza de presunção de legalidade e veracidade. Essa presunção, no entanto, não é absoluta e pode ser afastada caso se comprove vício no procedimento ou ausência de critérios técnicos adequados. O TJDFT tem ressaltado que a legalidade do processo depende não só da forma, mas também da substância da avaliação, sendo necessário que o laudo esteja devidamente motivado e em conformidade com os preceitos da legislação vigente (Brasil, 2024b).

Por outro lado, também se verifica jurisprudência em que tribunais validam a exclusão de candidatos que não apresentaram documentos exigidos em edital ou que não se enquadram nos critérios previstos. Como nos casos abaixo citados:

Em julgamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), foi validada a exclusão de um candidato de concurso público por não ter apresentado um dos documentos exigidos em edital, especificamente a certidão de antecedentes criminais emitida por órgão diverso do previsto. Embora o candidato tenha entregado a documentação dentro do prazo, a banca indeferiu sua continuidade por entender que os documentos não atendiam estritamente ao edital. O tribunal considerou que, apesar de a decisão ser tecnicamente legal, ela não violava os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que o edital havia estabelecido critérios objetivos e previamente divulgados, cabendo ao candidato cumpri-los conforme estipulado (Brasil, 2022).

Em outro caso julgado também pelo TJDFT, foi reconhecida a legalidade da exclusão de um candidato da concorrência às vagas reservadas para pessoas com deficiência. A exclusão foi fundamentada em perícia técnica que concluiu que a limitação física poderia comprometer o desempenho das funções inerentes ao cargo. O tribunal entendeu que a banca examinadora agiu dentro da legalidade e da competência técnica que lhe é atribuída, especialmente por ter seguido os critérios estabelecidos no edital. Assim, concluiu-se que não haveria violação ao direito do candidato, tampouco à legislação inclusiva, já que a exclusão se baseou em avaliação técnica compatível com o desempenho das atribuições do cargo pretendido (Brasil, 2017).

Nesses casos, as decisões apontam que, se a banca seguiu os parâmetros legais e editalícios, não há margem para intervenção do Poder Judiciário. Tais decisões revelam a tensão existente entre o respeito à discricionariedade técnica da administração pública e a necessidade de proteção aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

Essas jurisprudências demonstram um movimento consistente do Poder Judiciário brasileiro na direção da efetivação do modelo biopsicossocial, reafirmando que as bancas organizadoras de concursos públicos devem respeitar a legislação vigente, adotar critérios amplos e contextualizados, e garantir o acesso digno e igualitário às pessoas com deficiência.

3 Os desafios da implementação efetiva das perícias biopsicossociais

A implementação efetiva das perícias biopsicossociais em concursos públicos enfrenta desafios significativos, revelando lacunas estruturais, normativas e institucionais. Essas falhas comprometem a correta aplicação da legislação brasileira sobre inclusão (como a CF/88 e a LBI). Além disso, a escassez de estudos acadêmicos sobre o tema representa lacuna que precisa ser preenchida, visto que essas pesquisas são cruciais para fornecer um panorama real da aplicação da lei e das inobservâncias que frequentemente culminam em demorados processos judiciais.

Costa *et al.* (2018) demonstraram, por meio da análise de cem laudos judiciais, que a perícia médica realizada nos Juizados Especiais Federais desconsidera completamente os aspectos biopsicossociais exigidos pela legislação vigente. Segundo os autores, os laudos foram elaborados em tempo reduzido, sem fundamentação adequada e sem qualquer avaliação das condições sociais e pessoais dos segurados, o que compromete a justiça das decisões e evidencia a ausência da perícia biopsicossocial como prática efetiva. De 2018 para cá, em observância às jurisprudências citadas no tópico anterior, percebe-se alguma evolução na avaliação dos laudos, embora o ideal seja que muitos desses casos não precisem chegar à esfera judicial.

Rodrigues (2022) enfatiza que a avaliação biopsicossocial da deficiência, prevista na Lei Brasileira de Inclusão e no Decreto nº 6.949/2009, deve ser o parâmetro obrigatório nas perícias realizadas em concursos públicos. O autor argumenta que, ao adotar critérios exclusivamente médicos, a administração pública desrespeita o novo conceito jurídico de deficiência e compromete o direito à inclusão.

Um estudo realizado por Santos (2024) apontou que o descumprimento da avaliação conduzida por equipe multiprofissional e interdisciplinar — conforme previsto na LBI — resulta em inconsistências, prejuízos aos candidatos e avaliações baseadas em modelo biomédico, que não consideram fatores sociais, psicológicos e ambientais. A falta de protocolos técnicos claros e padronizados — embora o Decreto 11.487/2023 esteja em fase de estruturação já com um relatório final disponível para consulta (Brasil, 2024a) — permanece um entrave, pois as equipes periciais ainda carecem de instrumentos específicos que operacionalizem os critérios estabelecidos no art. 2º, §1º, da LBI (impedimentos, fatores socioambientais, limitação de atividades e restrição de participação) (Brasil, 2015).

O estudo de Dantas e Silva (2024) analisa como o modelo médico de deficiência ainda influencia negativamente as avaliações biopsicossociais de pessoas autistas em concursos públicos, contribuindo para sua exclusão indevida das vagas destinadas a pessoas com deficiência (PCDs). A pesquisa, de natureza qualitativa e explicativa, baseia-se em revisão bibli-

gráfica interdisciplinar e análise de jurisprudência recente do TJDFT. Os autores defendem que a prevalência do modelo médico — centrado no *déficit* — contraria o modelo social de deficiência consolidado pela LBI e pela Convenção de Nova York. O estudo evidencia que, mesmo com laudos médicos e reconhecimento administrativo do autismo como deficiência, candidatos são desclassificados por não apresentarem “déficits visíveis” durante a entrevista, revelando a persistência de estereótipos capacitistas e o despreparo técnico das equipes avaliadoras. O estudo propõe mudança de paradigma na perícia biopsicossocial, com ênfase na abordagem interdisciplinar, na valorização da neurodiversidade e na superação do capacitismo institucional (Dantas; Silva, 2024).

O Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre a Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência (Brasil, 2024a), elaborado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, constitui um marco técnico e institucional fundamental para a transição do modelo médico para o modelo biopsicossocial na avaliação da deficiência no Brasil. Seu conteúdo foi construído por um grupo de trabalho cujo objetivo é melhorar a compreensão e aplicação da avaliação biopsicossocial no contexto dos concursos públicos e de outras instâncias necessárias, especialmente no que se refere à uniformização de critérios, à formação de equipes avaliadoras e à consolidação de práticas alinhadas ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU.

Logo nas seções iniciais, o relatório destaca que a constatação da deficiência para fins de reserva de vagas em concursos públicos ainda carece de padronização nacional. Cada órgão ou banca aplica seus próprios critérios de avaliação, geralmente baseados em diagnósticos médicos, o que gera insegurança jurídica, exclusões indevidas e ampla judicialização. O documento aponta que o atual sistema não garante a isonomia, tampouco respeita o modelo legal vigente, que exige avaliação por equipe multiprofissional com abordagem biopsicossocial.

Com o objetivo de superar esse cenário, o relatório apresenta o Sisnадef — Sistema Nacional da Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência —, que visa centralizar e padronizar a metodologia de avaliação da deficiência para todas as políticas públicas, incluindo os concursos (Brasil, 2024a). Segundo o relatório:

O processo de avaliação no Sisnадef se inicia com o requerimento da avaliação, que pode ser feito de maneira presencial, por telefone ou online. Nesta etapa, são coletadas as informações necessárias para o agendamento personalizado da avaliação. Além disso, o requerente escolhe a data e o local mais convenientes para a avaliação, conforme a disponibilidade do serviço. As vagas são distribuídas para uma equipe especializada, previamente capacitada, garantindo que a avaliação seja realizada por profissionais capacitados. No momento e local agendados, o usuário é avaliado por uma equipe multidisciplinar, formada por dois avaliadores com diferentes formações. Durante a avaliação, os profissionais aplicam o Instrumento de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM) para caracterizar a natureza do impedimento e seu grau de gravidade. Esta abordagem multidimensional assegura uma avaliação abrangente e padronizada, reconhecendo oficialmente a condição de pessoa com deficiência conforme os critérios da Lei Brasileira de Inclusão (Brasil, 2024, p. 15-16).

O instrumento técnico proposto pelo Sisnadef é o Instrumento de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM), baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), da OMS. Esse instrumento propõe um modelo de avaliação que considera os impedimentos corporais, os fatores socioambientais e as barreiras que impactam a participação plena da pessoa na sociedade. Para garantir legitimidade e uniformidade, a avaliação deve ser realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, com uso de um sistema informatizado e aplicação local por serviços públicos como SUS, SUAS e INSS, assegurando capilaridade e controle público (Brasil, 2024a).

O relatório também dedica atenção especial à necessidade de formação técnica das equipes periciais, propondo uma matriz de capacitação padronizada, com foco em direitos humanos, funcionalidade, acessibilidade e uso da CIF (Brasil, 2024). Isso é particularmente relevante para o contexto dos concursos públicos, uma vez que muitos impasses atuais decorrem da falta de preparo das equipes avaliadoras e da inexistência de parâmetros objetivos, o que torna o processo moroso e, muitas vezes, com resultado negativo para o candidato, que precisa levar o processo para a esfera judicial. Com diretrizes para um modelo nacional, o documento tem potencial para se consolidar e preencher lacunas para garantir avaliações mais justas, transparentes e legalmente adequadas.

Por fim, o relatório reconhece que a implantação do Sisnadef exige revisão normativa, sugerindo alterações legislativas e regulamentações infralegais, inclusive com impacto direto sobre editais de concursos e regras de banca. Essa articulação normativa é apresentada como indispensável para que a avaliação biopsicossocial seja, de fato, aplicada como política pública estruturante e não apenas como formalidade nos processos seletivos.

Desse modo, o relatório serve como fonte técnica e política para sustentar a crítica à atual fragmentação das perícias biopsicossociais em concursos públicos e para defender a implantação urgente de um sistema unificado, padronizado e legalmente consistente de avaliação da deficiência. Ele confirma que, sem essa mudança estrutural, os concursos continuarão operando sob modelos ultrapassados, gerando exclusão e perpetuando desigualdades.

A capacidade técnica e sensibilidade social dos peritos também é tema crítico: há formação insuficiente sobre o modelo biopsicossocial, o que leva à perpetuação de avaliações restritivas, sem diálogo interprofissional efetivo — como denunciam especialistas do CNJ — comprometendo o princípio da dignidade humana e o cumprimento da LBI no âmbito judicial e administrativo (Brasil, 2024a).

Além disso, a infraestrutura e acessibilidade dos locais de perícia são frequentemente inadequadas, causando desconforto e avaliações incompletas. No âmbito da CF/88 (art. 37, VIII) e da Lei nº 10.098/2000, esses espaços deveriam promover autonomia, mas na prática muitas bancas não respeitam essas exigências normativas (Brasil, 1988; 2000).

Também há forte resistência institucional: algumas bancas preferem o antigo modelo médico, alegando a ausência de regulamentação específica, custos e dificuldades técnicas. Essa postura gera elevada judicialização, com decisões que frequentemente anulam processos seleti-

vos e cobram o cumprimento da LBI e da Convenção da ONU, conforme previstos nos Decretos 186/2008 e 6.949/2009 e ilustrados nas jurisprudências mapeadas anteriormente.

Nesse sentido, observa-se fiscalização pontual por parte do CNJ e do Ministério Públíco, mas sem atuação sistêmica. A ausência de monitoramento contínuo favorece violações e dificulta a consolidação de boas práticas na aplicação dos exames. O cenário aponta para a necessidade urgente de elaboração de mecanismos normativos — portarias, portfólio de avaliação, treinamentos oficiais, criação de grupos técnicos permanentes — e de estruturação de ações educativas voltadas a bancas, peritos e gestores públicos. Sem isso, a perícia biopsicossocial continuará, com frequência, a ser aplicada de forma inconsistente, apesar de seu respaldo legal.

Em 30 de junho de 2025, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a padronização do instrumento de avaliação biopsicossocial a ser utilizado nos processos judiciais que envolvem a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência. A medida, instituída pelo Ato Normativo 0004293-66.2025.2.00.0000 e relatada pelo ministro Luís Roberto Barroso, prevê a obrigatoriedade do uso do instrumento unificado a partir de março de 2026, com integração ao Sistema de Perícias Judiciais (SisPerJud). A proposta é fruto de grupo de trabalho interinstitucional que buscou alinhar o procedimento judicial ao modelo social de deficiência previsto na legislação brasileira. O objetivo é garantir coerência entre os critérios técnicos utilizados nas esferas administrativa e judicial, evitando divergências indevidas e promovendo maior aderência ao conceito de deficiência adotado pela Lei Brasileira de Inclusão. A iniciativa também responde ao aumento expressivo de judicializações e ao crescimento do número de acordos firmados entre o INSS e os beneficiários, demonstrando a necessidade de um procedimento mais eficiente e equitativo no reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência (CNJ, 2025).

4 Avaliação da eficácia da reserva de cotas para pessoa com deficiência em concursos públicos

A eficácia da reserva de cotas para pessoas com deficiência em concursos públicos, embora assegurada legalmente, enfrenta obstáculos práticos e normativos que comprometem sua plena efetivação. O estudo de Martins e Raul (2025) revela que, mesmo com a previsão legal do mínimo de 5% de vagas, há certames que adotam percentuais abaixo do exigido, como foi o caso de concursos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que aplicaram 4,29% e 4,54% respectivamente. Isso demonstra falhas na observância da norma e na fiscalização efetiva dos certames quanto ao cumprimento dos critérios de inclusão (Martins; Raul, 2025).

A legislação brasileira estabelece a obrigação de reserva de vagas para pessoas com deficiência através da Constituição Federal de 1988, no artigo 37, inciso VIII, que determina a reserva de percentual dos cargos públicos para pessoas com deficiência, sendo esse percentual regulado por legislações infraconstitucionais, como a Lei nº 8.112/1990 (art. 5º, § 2º) e o Decreto nº 9.508/2018. O decreto, por sua vez, estipula que a reserva deve ser de, no mínimo, 5%

e de, no máximo, 20% das vagas, e determina que o percentual incida sobre o total de vagas por cargo, especialidade ou região. No entanto, a aplicabilidade desse decreto é questionada quando confrontada com concursos regionalizados ou subdivididos por especialidades, gerando interpretações divergentes e insegurança jurídica (Di Pietro, 2024).

Apesar da previsão normativa, a fiscalização da aplicação das cotas é deficiente. Não há, até o momento, um sistema institucionalizado de controle que acompanhe de forma sistemática o cumprimento das reservas, o que favorece irregularidades e dificulta a responsabilização de bancas que não observam os percentuais mínimos. Esse cenário é agravado pela persistente ausência de uma avaliação biopsicossocial presencial e técnica nos concursos públicos. Muitos editais limitam-se a exigir a apresentação de laudos médicos, ignorando a exigência legal de avaliação por equipe multiprofissional e interdisciplinar, conforme prevê o art. 2º, §1º, da Lei nº 13.146/2015. Essa lacuna permite que pessoas sem impedimentos reais concorram às vagas reservadas e que pessoas com deficiências reais, mas não enquadradas em critérios exclusivamente clínicos, sejam indevidamente excluídas do sistema de cotas.

Martins e Raul (2025) demonstram que, embora os principais poderes e órgãos federais incluam reserva de 5 % das vagas para pessoas com deficiência em seus editais, frequentemente há arredondamentos para menos — como no Senado (4,54 %) e na Câmara (4,29 %) — o que compromete a inclusão efetiva. Os autores destacam que o cumprimento formal da legislação, sem garantias de acessibilidade ou rigor nos cálculos, reflete um desserviço à igualdade material (Martins; Raul, 2025).

A análise feita por Noda *et al.* (2023) evidencia que a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos concursos públicos representa uma política afirmativa indispensável, mas ainda insuficiente, caso não venha acompanhada de medidas estruturantes de acessibilidade e combatente à exclusão. Os autores demonstram, com base em estatísticas do IBGE, que a desigualdade entre PcDs e a população em geral persiste no mercado de trabalho, o que reforça a importância da reserva como instrumento de igualdade material e inclusão (Noda *et al.*, 2023).

Portanto, o mapeamento revela que, embora a reserva de cotas para pessoas com deficiência seja legalmente consolidada e respaldada por instrumentos normativos como a Constituição Federal, a LBI e o Decreto nº 9.508/2018, sua eficácia prática é comprometida por falhas de fiscalização, imprecisões nos cálculos dos percentuais, falta de padronização dos critérios de avaliação e ausência de mecanismos de controle efetivo.

Para que essa política inclusiva atinja seu propósito constitucional, é essencial que haja transparência nos editais, fiscalização sistemática por órgãos como o Ministério Público e o TCU, capacitação das bancas organizadoras e, sobretudo, a institucionalização de perícias biopsicossociais com equipes multidisciplinares treinadas. Isso garantirá não apenas o cumprimento formal das cotas, mas sua aplicação com justiça, equidade e respeito à dignidade das pessoas com deficiência.

Considerações finais

As análises desenvolvidas ao longo deste estudo permitem afirmar que a inobservância das legislações e jurisprudências relativas à perícia biopsicossocial compromete significativamente o acesso de pessoas com deficiência aos concursos públicos, esvaziando o alcance das políticas afirmativas e violando o princípio da igualdade material. A pesquisa revelou que, embora o ordenamento jurídico brasileiro estabeleça, de forma clara e robusta, os fundamentos legais para a realização de avaliações biopsicossociais por equipes multiprofissionais e interdisciplinares, esse modelo ainda encontra grande resistência em sua aplicação prática, perpetuando exclusões, distorções e desigualdades no processo seletivo de ingresso no serviço público.

Na primeira parte do artigo, foram sistematizadas as principais normas constitucionais, infraconstitucionais e internacionais que sustentam a aplicação do modelo biopsicossocial. A Constituição Federal de 1988, a Lei nº 7.853/1989, a Lei nº 10.098/2000, o Decreto nº 6.949/2009 e, especialmente, a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) indicam que a deficiência deve ser compreendida como resultado da interação entre impedimentos de longo prazo e barreiras sociais, ambientais e atitudinais. Essa perspectiva rompe com o modelo biomédico tradicional, centrado apenas no diagnóstico, e impõe à administração pública o dever de realizar perícias que considerem as condições concretas de funcionalidade e participação social da pessoa com deficiência. A legislação brasileira, nesse sentido, já incorporou os parâmetros da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, atribuindo-lhe *status* constitucional, o que reforça a obrigatoriedade da adoção de uma avaliação ampla e contextualizada.

A segunda parte do trabalho se dedicou ao mapeamento de jurisprudências recentes que evidenciam uma tendência crescente do Poder Judiciário em reconhecer a ilegalidade de exclusões baseadas em avaliações clínicas restritivas e em decisões de bancas organizadoras que desconsideram o modelo biopsicossocial. Casos envolvendo pessoas com síndrome de Tourette, visão monocular, surdez unilateral, autismo e outras condições demonstram que o Judiciário tem atuado como instância corretiva, garantindo a inclusão de candidatos injustamente excluídos. Contudo, tais decisões também revelam que a judicialização se tornou, muitas vezes, o único meio de efetivação de direitos já expressos em lei, o que aponta para falhas estruturais nos mecanismos administrativos e institucionais de aplicação da norma.

Na terceira parte do estudo, foram analisados os desafios que impedem a implementação efetiva da perícia biopsicossocial. Identificou-se a ausência de protocolos técnicos unificados, a falta de capacitação adequada das equipes avaliadoras, a infraestrutura precária dos espaços de perícia e a resistência institucional de bancas organizadoras que ainda operam com base no modelo biomédico. Além disso, foi evidenciada a inexistência de fiscalização sistemática por parte de órgãos de controle como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, o que contribui para a perpetuação de práticas excludentes. Estudos recentes e o Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre Avaliação Biopsicossocial (2024a) indicam que, sem uma estrutura técnica e normativa padronizada, a avaliação da deficiência nos concursos públicos continuará sujeita a critérios subjetivos e desiguais, o que compromete sua legitimidade.

Por fim, a última seção discutiu a eficácia da política de reserva de cotas para pessoas com deficiência. Embora a legislação estabeleça claramente a obrigatoriedade de reserva de no mínimo 5% das vagas, muitos concursos descumprem esse percentual por meio de arredondamentos para menos ou pela fragmentação das vagas por região ou especialidade. Além disso, a ausência de perícias presenciais e interdisciplinares permite que candidatos que não se enquadram na concepção jurídica de deficiência sejam incluídos nas cotas, ao passo que pessoas que efetivamente convivem com impedimentos relevantes são excluídas por critérios meramente formais.

Diante desse cenário, propõe-se como medida estruturante a implementação obrigatória e nacional do Sistema Nacional da Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência (Sisnade), conforme delineado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. O Sisnade apresenta um modelo técnico baseado na CIF/OMS e operacionalizado pelo Instrumento de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM), que assegura uma abordagem padronizada, multidimensional e aplicada por equipes multiprofissionais capacitadas, com suporte das redes públicas como SUS, SUAS e INSS. Para garantir sua eficácia, é fundamental que o sistema seja formalmente incorporado aos editais de concursos públicos, com cronogramas definidos, formação obrigatória das bancas e protocolos técnicos acessíveis.

Outras medidas complementares incluem a criação de normas infralegais unificadas, como portarias interministeriais e resoluções conjuntas, a institucionalização de grupos técnicos permanentes de avaliação e fiscalização, a disponibilização pública de dados sobre o cumprimento das cotas em concursos e a realização de campanhas de conscientização e formação permanente voltadas às comissões organizadoras, avaliadores e gestores públicos.

A perícia biopsicossocial, enquanto instrumento jurídico e técnico, só cumprirá sua função social se for tratada como política pública estruturante e não como mera formalidade procedural. Sua efetivação exige compromisso ético, capacidade técnica e engajamento institucional para que as pessoas com deficiência deixem de ser submetidas a barreiras ocultas e possam exercer plenamente seu direito ao trabalho e à cidadania. Somente assim será possível concretizar os princípios constitucionais da dignidade, igualdade e inclusão no acesso ao serviço público brasileiro.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **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: 26 jun. 2025.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/declg/dlg186.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.** Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 out. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório final do Grupo de Trabalho sobre a Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência.** Brasília: MDHC, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/relatorio_final_gt_avaliacao_-biopsicossocial_unificada.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.476 Distrito Federal.** Direito constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Concurso Público. Decreto que exclui a adaptação de provas físicas para candidatos com Deficiência. Medida cautelar concedida. Relator: Min. Roberto Barroso. Data do julgamento: 4 mar. 2021. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6476deciso.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Concurso público – cotas para pessoas com deficiência (PCD):** ementas e jurisprudência sobre avaliação biopsicossocial em concursos públicos. Brasília: TJDF, [2024b?]. Disponível em: <https://www.tjdf.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/direito-constitucional/concurso-publico-cotas-para-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão 1849512, processo nº 0704902-26.2023.8.07.0018.** Visão monocular – comprovação da deficiência visual – Súmula 377 do STJ. Relator: Renato Scussel, 2ª Turma Cível. Julgado em: 24 abr. 2024c. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdf.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1849512. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão nº 1822547, processo nº 0714387-95.2023.8.07.0003.** Surdez unilateral – descaracterização de deficiência – Súmula 552 do STJ. Relator: Robson Teixeira de Freitas. 8ª Turma Cível. Julgado em: 27 fev. 2024d. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdf.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1822547.

Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão nº 1859895, processo nº 0705071-07.2023.8.07.0020.** Transtorno do Espectro Autista (TEA) – irrelevância do grau - concorrência às vagas destinadas a pessoas com deficiência. Relator: Ana Maria Ferreira da Silva. 3ª Turma Cível. Julgado em: 15 maio 2024e. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdf.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1859895.

Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão nº 1624556, processo nº 0700043-98.2022.8.07.0018.** Etapas do concurso – longo lapso temporal – apresentação extemporânea de documentos – desclassificação do candidato – violação ao princípio da razoabilidade. Relator: João Egmont. 2ª Turma Cível. Julgado em: 28 set. 2022. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdf.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1624556.

Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão nº 1003963, processo nº 0018202-14.2014.8.07.0018.** Constatada a inaptidão para o exercício das atribuições do cargo por meio de critérios objetivos, a eliminação de candidato portador de deficiência física do certame não ofende os princípios da proporcionalidade e da isonomia. Relator: James Eduardo Oliveira. 4ª Turma Cível. Julgado em: 8 mar. 2017. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdf.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1003963.

[tado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1003963](https://www.conjur.com.br/2025/01/1003963). Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1^a Região. **Acórdão nº 1000922-77.2019.4.01.3400**. Reserva de Vagas para Deficientes, Exame de Saúde e/ou Aptidão Física. Relatora: Kátia Balbino de Carvalho Ferreira, 23 set. 2024f. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2025/01/acordao-TRF-1-candidato-Tourette-TOC-vaga-PcD-concurso-publico-MPU.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

COELHO, André. **A nova avaliação biopsicossocial da deficiência: teoria e prática em benefícios previdenciários e assistenciais**. Curitiba: Juruá, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **CNJ uniformiza instrumento para concessão de benefício a pessoas com deficiência na Justiça**. Brasília: CNJ, 30 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-uniformiza-instrumento-para-concessao-de-beneficio-a-pessoas-com-deficiencia-na-justica/>. Acesso em: 1 jul. 2025.

COSTA FILHO, Waldir Macieira da; LEITE, Flávia Piva A.; RIBEIRO, Lauro Luiz G. **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019.

COSTA, José Ricardo Caetano *et al.* Cem laudos, cem casos, cem vidas sem acesso à justiça: a produção taylorista-fordista na produção dos laudos periciais no âmbito dos juizados especiais federais e seus reflexos. **Revista Juris Plenum Previdenciária**, ano VI, n. 24, nov. 2018. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/items/2730a982-0221-4c30-b11c-7b7112efb9d5>. Acesso em: 25 jun. 2025.

DANTAS, Eduardo Lisboa; SILVA, Marcelo Maurício da. Modelo médico de deficiência no caso de inadmissão de autistas em concursos públicos como PCDs: análise de casos concretos. **Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN**, Natal, n. 8, jan./dez. 2024. Disponível em: <https://www.unirn.edu.br/revistajuridica>. Acesso em: 25 jun. 2025.

DI PIETRO, Thiago Palaro. Reserva de vagas para PCD em concurso estruturado por região ou especialidade [artigo de opinião]. **Consultor Jurídico**, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-30/reserva-de-vagas-para-pcd-em-concurso-estruturado-por-regiao-ou-especialidade/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

FERRAZ, Carolina V. et al. **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF Brasil. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MARTINS, Leandro de Aquino; RAUL, Eder. A inclusão de pessoas com deficiência no serviço público federal: análise da efetividade das cotas em concursos públicos e os desafios para a garantia de acessibilidade e igualdade de oportunidades. **RevistaFT: Ciências Humanas**, v.

29, ed. 146, maio 2025. Disponível em: <https://revistaft.com.br/a-inclusao-de-pessoas-com-deficiencia-no-servico-publico-federal-analise-da-efetividade-das-cotas-em-concursos-publicos-e-os-desafios-para-a-garantia-de-acessibilidade-e-igualdade-de-oportunidades/>. Acesso em: 27 jun. 2025.

NODA, André Ferreira et al. Reserva de vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência: análise sobre (ex) inclusão. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 1, jan. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i1.8333>. Acesso em: 28 jun. 2025.

RODRIGUES, Elvés André. **Aspectos jurídicos do acesso das pessoas com deficiência aos cargos públicos**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/11169>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SANTOS, Luis Ricardo Bykowski. dos O (des)cumprimento da lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência nos concursos públicos brasileiros. **Revista Direito em Debate**, v. 33, n. 62, p. e16374, 2024. DOI: 10.21527/2176-6622.2024.62.16374. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/16374>. Acesso em: 27 jun. 2025.

TOMAS E VICIUS FILHO, Eduardo. **Os direitos civis da pessoa com deficiência**. São Paulo: Almedina, 2021.

VIGLIAR, José Marcelo M. **Pessoa com deficiência**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 14/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

A tutela do Ministério Público no direito fundamental à educação inclusiva de crianças com necessidades educacionais especiais: uma análise da intervenção administrativa e judicial

The protection by the Public Prosecutor's office in the fundamental right to inclusive education for children with special educational needs: an analysis of administrative and judicial intervention

Silvano Miller de Souza¹

Marcos Giovane Ártico²

¹ Graduado em Direito pela Faculdade FARO. Assessor(a) de juiz(a) no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Formação em Mediação e Conciliação Judicial pela Emeron (2023). Pós-graduado em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no Âmbito do Ministério Público pela Escola Superior do MPRO. Pós-graduando em Direito para a Carreira da Magistratura pela Emeron. E-mail: silvano.miller@tjro.jus.br

² Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Graduado em Direito pela UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Promotor de Justiça desde 2011, com atuação nas áreas criminal e defesa da probidade administrativa. Titular da 7ª Promotoria de Justiça de Ji-Paraná/RO. <http://lattes.cnpq.br/3170312956513565>. <https://orcid.org/0009-0001-5839-7528>. E-mail: marcosartico20@gmail.com.



Resumo

O presente artigo analisa a atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação inclusiva de crianças com necessidades educacionais especiais (NEE), com foco na cidade de Porto Velho, capital do estado de Rondônia. A pesquisa parte da análise da legislação vigente, com destaque para a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), além de estudos de caso práticos envolvendo Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), recomendações administrativas e decisões judiciais da comarca de Porto Velho. Fundamentado em doutrina especializada, jurisprudência local e nacional, e análise documental, o estudo destaca os desafios e as estratégias utilizadas pelo MP na efetivação do direito à educação inclusiva, contribuindo para o aprimoramento da atuação institucional em defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

Palavras-chave: Ministério Público; educação inclusiva; Porto Velho; pessoas com deficiência; resolutividade.

Abstract

This scientific article examines the role of the Public Prosecutor's Office in ensuring the right to inclusive education for children with special educational needs (SEN), focusing on the city of Porto Velho, capital of the state of Rondônia, Brazil. The research is based on the analysis of the current legal framework, especially the Brazilian Law for the Inclusion of Persons with Disabilities (Law No. 13.146/2015) and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Decree No. 6.949/2009). It also considers case studies involving Conduct Adjustment Agreements (TACs), administrative recommendations, and judicial decisions from local courts in Porto Velho. Based on specialized legal doctrine, national and local case law, and documentary analysis, this study highlights the challenges and strategies adopted by the Public Prosecutor's Office in the implementation of inclusive education rights, contributing to the improvement of institutional practices in the protection of people with disabilities.

Keywords: Public Prosecutor's Office; inclusive education; Porto Velho; people with disabilities; resolutiveness.

Introdução

A educação é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental assegurado a todos e promovido com a colaboração da família, do Estado e da sociedade, nos termos do artigo 205 da Carta Magna e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), devendo promover o pleno desenvolvimento da pessoa, a qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania. A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência

(Lei nº 13.146/2015), em consonância com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), reforça o direito à educação inclusiva, garantindo o acesso e a permanência de pessoas com deficiência em escolas regulares, com a oferta dos apoios necessários ao seu desenvolvimento.

Contudo, apesar dos avanços normativos, a efetivação da educação inclusiva enfrenta obstáculos significativos, como a ausência de estrutura física adequada, a carência de profissionais capacitados, a escassez de recursos pedagógicos adaptados e a resistência institucional à implementação plena da inclusão. Essas barreiras comprometem a aprendizagem, a permanência e a igualdade de oportunidades para crianças com necessidades educacionais especiais, configurando violação de direitos fundamentais e exigindo resposta efetiva dos órgãos públicos.

Nesse cenário, o Ministério Público desempenha papel estratégico como fiscal da ordem jurídica e defensor dos direitos indisponíveis, conforme previsto nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal e na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº 8.625/1993. Sua atuação pode ocorrer na esfera extrajudicial, mediante recomendações, inquéritos civis, audiências públicas e termos de ajustamento de conduta, ou judicial, por meio de ações civis públicas, mandados de segurança e demais medidas processuais cabíveis.

Diante desse contexto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: de que forma o Ministério Público, por meio de sua intervenção administrativa e judicial, tem garantido o direito fundamental à educação inclusiva de crianças com necessidades educacionais especiais no município de Porto Velho/RO?

A relevância deste estudo decorre da necessidade de compreender o papel institucional do Ministério Público na efetivação da educação inclusiva, sobretudo diante dos desafios enfrentados na implementação de políticas públicas educacionais. Ao analisar as estratégias, os fundamentos legais e os impactos da atuação ministerial, busca-se identificar avanços, dificuldades e perspectivas para a consolidação de uma educação verdadeiramente inclusiva e de qualidade.

Assim, tem-se como objetivo geral avaliar a atuação administrativa e judicial do Ministério Público na defesa do direito fundamental à educação inclusiva de crianças com necessidades educacionais especiais em Porto Velho/RO. Como objetivos específicos, pretende-se examinar o marco legal e constitucional aplicável à educação inclusiva, analisar os instrumentos extrajudiciais utilizados pelo Ministério Público, como TACs e recomendações, investigar a judicialização de casos envolvendo o direito à educação inclusiva e suas repercussões, e identificar desafios e propor perspectivas para a atuação ministerial na promoção da inclusão escolar.

A pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, com base em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de casos concretos, permitindo a compreensão ampla do tema e a formulação de propostas de aprimoramento da atuação institucional.

Por fim, o artigo está estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta a fundamentação teórica e o marco legal da educação inclusiva; o segundo capítulo aborda o direito fundamental à educação no Brasil, destacando seus princípios e dispositivos constitucionais; o terceiro capítulo analisa o papel do Ministério Público na defesa da educação inclusiva,

com ênfase em instrumentos administrativos e judiciais; o quarto capítulo traz a jurisprudência local do Tribunal de Justiça de Rondônia sobre o tema; o quinto capítulo discute os desafios e avanços na atuação ministerial, bem como as perspectivas para o fortalecimento da educação inclusiva; e, ao final, apresentam-se as considerações finais, sintetizando os principais achados e propondo recomendações para a efetivação do direito à educação inclusiva.

1 Fundamentação teórica

O direito à educação é reconhecido como direito social fundamental pela Constituição Federal de 1988, sendo essencial para o desenvolvimento da personalidade, o exercício da cidadania e a promoção da igualdade. O artigo 205 da Carta Magna estabelece expressamente:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Essa diretriz constitucional é reafirmada por normas infraconstitucionais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), e encontra reforço na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que garante o acesso de estudantes com deficiência a um sistema educacional inclusivo, em todos os níveis e modalidades de ensino.

O conceito de educação inclusiva está intimamente ligado à construção de uma escola democrática e plural, que reconheça a diversidade como valor essencial. O artigo 27 da LBI assegura o direito à educação em igualdade de oportunidades e sem discriminação, devendo o Estado fornecer os apoios necessários ao desenvolvimento pleno dos estudantes com deficiência, considerando suas características, interesses e necessidades de aprendizagem (Brasil, 2009).

Contudo, a efetivação desses direitos depende não apenas de sua previsão normativa, mas de ações concretas dos poderes públicos. Nesse sentido, o Ministério Público se apresenta como ator fundamental para a garantia da educação inclusiva, atuando tanto como fiscal da ordem jurídica, quanto como defensor dos direitos indisponíveis. A Constituição Federal, em seu artigo 127, estabelece que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Já o artigo 129, inciso III, da Constituição define suas funções institucionais, entre elas:

[...] zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (inciso II), e “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988).

Essas atribuições conferem ao Ministério Público legitimidade ativa para intervir diante de violações ao direito à educação inclusiva, seja pela via extrajudicial, com instrumentos como

recomendações, inquéritos civis e termos de ajustamento de conduta (TACs), seja por meio da judicialização, com ações civis públicas, mandados de segurança, entre outras medidas.

Conforme ensina Mazzilli (2016), a efetividade dos direitos sociais exige do Ministério Público postura ativa, que não se limite à repressão das omissões do Estado, mas que também proponha soluções, fiscalize políticas públicas e incentive boas práticas administrativas. Isso é particularmente importante na educação inclusiva, em que os desafios são de ordem estrutural, pedagógica e cultural.

A jurisprudência pátria tem reforçado a obrigação de o Estado garantir o direito à educação de forma inclusiva e com qualidade. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 888.815/RS, fixou a tese de que a negativa de vaga escolar configura omissão constitucional, passível de controle pelo Poder Judiciário.

Portanto, o marco teórico deste estudo apoia-se na compreensão de que a educação inclusiva é expressão concreta dos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da igualdade substancial (art. 5º) e da proteção integral da criança e do adolescente (art. 227), todos previstos na Constituição Federal. A missão institucional do Ministério Público, por sua vez, deve estar alinhada com esses princípios, buscando assegurar, por todos os meios disponíveis, a superação das barreiras que ainda limitam a plena inclusão de crianças com necessidades educacionais especiais no sistema público de ensino.

2 O direito fundamental à educação no Brasil

O direito à educação, conforme previsto no art. 205 da Constituição Federal de 1988, é um direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovido e incentivado com a colaboração da sociedade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) regula os princípios constitucionais e define os deveres dos entes federativos para assegurar o acesso, a permanência e a qualidade do ensino.

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Moraes (2016) destaca que “o direito à educação deve ser compreendido não apenas como acesso à escola, mas como permanência com qualidade, com conteúdo e métodos capazes de promover o desenvolvimento integral do educando”.

Neste ponto, ressalta-se a importância da atuação estatal e do controle social sobre as políticas públicas educacionais. Em decisão paradigmática, o STF, na ADPF 347, reconheceu a omissão do Estado em garantir direitos fundamentais em áreas sensíveis, como a educação, reafirmando a possibilidade de atuação judicial para suprir falhas legislativas e administrativas: “O Poder Judiciário, quando provocado, pode impor obrigações ao Poder Executivo para que este cumpra políticas públicas constitucionais obrigatórias, especialmente em direitos fundamentais sociais como educação e saúde” (Brasil, 2015).

Nesse contexto, percebe-se que a efetividade do direito à educação vai além da previsão normativa, exigindo atuação coordenada entre Estado, família e sociedade, além de um sistema eficiente de fiscalização. A participação do Ministério Público e o controle do Poder Judiciário, especialmente frente às omissões reconhecidas em decisões como a ADPF 347, são essenciais para garantir que o acesso à educação se concretize em oportunidades reais de aprendizado, permanência e desenvolvimento humano. Assim, o fortalecimento institucional e a responsabilização legal são fundamentais para a promoção de uma educação universal, inclusiva e transformadora, conforme previsto na Constituição de 1988.

2.1 Princípios Constitucionais aplicáveis à educação

No Brasil, a educação deve respeitar os princípios da igualdade, gratuidade, qualidade, valorização do magistério e gestão democrática, constantes no art. 206 da Constituição Federal:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar;
- VI - gestão democrática do ensino público;
- VII - garantia de padrão de qualidade. (Brasil, 1988)

Esses princípios asseguram que a educação pública seja instrumento de justiça social e inclusão. Nesse sentido, Barroso afirma que:

prover a educação primária de uma criança são, inequivocamente, formas de realizar o interesse público, mesmo quando o beneficiário for uma única pessoa privada. Não é por outra razão que os direitos fundamentais, pelo menos na extensão de seu núcleo essencial, são indisponíveis, cabendo ao Estado a sua defesa (Barroso, 2020, p. 33)

A jurisprudência reconhece o caráter vinculante do direito à educação, impondo ao Estado o dever de garantir o acesso escolar, mesmo que isso demande intervenção judicial. Dessa forma, a educação configura-se não só como direito subjetivo, mas também como obrigação inafastável do Estado, fundamentada em princípios constitucionais que visam à promoção da igualdade e justiça social. A atuação judicial, quando necessária, demonstra-se legítima diante da omissão ou ineficiência estatal, assegurando a efetividade dos direitos fundamentais educacionais.

2.2 Educação como direito subjetivo e dever estatal

A educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 59/2009, representa avanço significativo na consolidação da educação como direito subjetivo público. Essa emenda alterou o art. 208 da CF/88, determinando:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola (Brasil, 1988)

A educação básica obrigatória exige não apenas previsão legal, mas sua efetiva implementação pelo Estado. A omissão na oferta de vagas, reconhecida pelo STF, representa violação constitucional e legitima a intervenção judicial, sobretudo pela atuação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica e defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A lição de Comparato reforça esse entendimento, ressaltando a plena exigibilidade dos direitos sociais mediante mecanismos de controle e responsabilização.

2.3 A Atuação do Ministério Público na defesa da educação

O Ministério Público, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem legitimidade para promover ação civil pública e atuar extrajudicialmente em defesa do direito à educação, conforme estabelece o art. 129, inciso III, da Constituição Federal:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988).

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, também dá fundamento à atuação do MP em defesa de direitos coletivos relacionados à educação, inclusive a educação inclusiva. Segundo Capez (2012), “a atuação do Ministério Público na seara da educação é exemplo concreto do exercício do princípio da função promocional do Direito, pois visa à concretização dos direitos sociais constitucionalmente garantidos”.

Instrumentos como a Recomendação nº 38/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) orientam os membros do MP a adotarem uma postura preventiva, resolutiva e dialógica: “O Ministério Público deve adotar postura resolutiva e dialógica na defesa do

direito à educação, priorizando soluções extrajudiciais e monitoramento efetivo das políticas públicas" (CNMP, 2016).

Assim, a atuação do Ministério Público é indispensável para garantir o direito à educação, não só pela legitimidade constitucional para ajuizamento de ações civis públicas, mas também pela capacidade de articulação extrajudicial baseada em uma postura proativa e de diálogo institucional. Conforme Capez (2012), trata-se da efetivação da função promocional do Direito, que transforma previsões constitucionais em realidades sociais concretas. O Ministério Público, ao exercer sua função constitucional com protagonismo, contribui para o fortalecimento da cidadania e para a redução das desigualdades estruturais no acesso à educação no Brasil.

3 O papel do Ministério Público na proteção do direito à educação

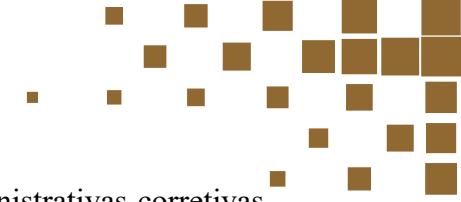
O Ministério Público exerce papel central na proteção do direito fundamental à educação, atuando como fiscal da lei e guardião dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Sua função é essencial para assegurar que os dispositivos constitucionais e legais voltados à educação se traduzam em realidades concretas para toda a população, com especial atenção às crianças, adolescentes e pessoas em situação de vulnerabilidade.

Essa atuação encontra respaldo no artigo 127 da Constituição Federal, que define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O artigo 129, inciso III, complementa essa função ao atribuir ao *Parquet* a legitimidade para "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" (Constituição Federal, 1988). No campo educacional, isso se traduz na fiscalização do cumprimento das normas que garantem o acesso, a permanência e a qualidade da educação básica.

A atuação do Ministério Público pode se dar por meio de instrumentos extrajudiciais, voltados à prevenção e à resolução de conflitos sem necessidade de judicialização, bem como por mecanismos judiciais, quando esgotadas as possibilidades de solução extrajudicial. A seguir, destacam-se os principais instrumentos utilizados pelo MP para a defesa do direito à educação:

3.1 Inquérito civil

O inquérito civil é um dos instrumentos mais relevantes no âmbito da atuação extrajudicial do Ministério Público. Trata-se de procedimento investigatório instaurado com o objetivo de apurar eventuais ilegalidades ou falhas administrativas que comprometam o pleno exercício do direito à educação. Ao longo do procedimento, o MP coleta provas documentais, realiza diligências, ouve testemunhas e analisa os elementos necessários à formação de sua convicção fática e jurídica, a subsidiar estratégias de atuação. O objetivo precípua é angariar elementos e documentos para subsidiar decisões ou fluxo de atuação, seja na seara administrativa ou judicial.



Essa etapa é essencial para respaldar a adoção de medidas administrativas corretivas, o ajuizamento de ações civis públicas, ou, alternativamente, o arquivamento do procedimento, caso não sejam constatadas irregularidades. Dispõe de natureza também preventiva a permitir, muitas vezes, solucionar questões relevantes sem necessidade de intervenção judicial, a exemplo de celebração de acordos, metas, ajustes de conduta ou acolhimento de recomendações pelo poder público, o que contribui para a celeridade e eficiência na defesa dos direitos educacionais.

3.2 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs)

Outra ferramenta de destaque são os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), firmados entre o Ministério Público e os entes públicos ou particulares responsáveis por violações ao direito à educação. Esses acordos visam à adequação voluntária à legislação educacional, prevendo obrigações específicas, prazos definidos e a possibilidade de aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

Os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) constituem instrumento resolutivo amplamente utilizado pelo Ministério Público para a solução de conflitos sem a necessidade de judicialização. Conforme preceitua a Recomendação nº 38/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), os TACs promovem soluções concretas e eficazes sob supervisão ministerial, possibilitando ajustes voluntários por parte dos responsáveis quando há violação de direitos, especialmente os relacionados à educação (CNMP, 2016).

A principal característica dos TACs é a sua força executiva extrajudicial, permitindo que o descumprimento de suas cláusulas enseje a execução judicial da obrigação de fazer ou não fazer, sem a necessidade de processo de conhecimento prévio. Essa medida fortalece a prevenção de danos e garante efetividade imediata às políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais, conferindo agilidade e segurança jurídica à atuação do Ministério Público.

Significativo exemplo dessa prática ocorreu no Estado de Rondônia, quando o Ministério Público recebeu a reclamação de uma mãe do município de Ariquemes. A filha da reclamante, portadora de dislexia e estudante de escola estadual, não estava recebendo o acompanhamento adequado às suas necessidades educacionais especiais. A dislexia, caracterizada por atraso na fala e dificuldades na aprendizagem da leitura, exige programas pedagógicos especializados, sob pena de comprometer o direito à educação inclusiva (G1, 2024).

Nesse contexto, o TAC nº 001/2020-18º PJ estabeleceu a adequação da rede de ensino, prevendo a execução judicial em caso de descumprimento. Perante a não observância das medidas estipuladas no TAC, o Judiciário confirmou a obrigatoriedade do cumprimento do acordo, demonstrando a efetividade do instrumento e seu papel crucial na concretização do direito à educação inclusiva para estudantes com necessidades educacionais especiais.

3.3 Recomendações administrativas

As recomendações são orientações expedidas pelo Ministério Público a gestores públicos, autoridades administrativas e instituições educacionais, com o intuito de promover a correta interpretação e aplicação das normas educacionais. Embora não tenham força vinculante, tais recomendações possuem forte peso institucional, exercendo papel legítimo para a adoção de medidas corretivas e preventivas.

Caso não cumprida a recomendação, o seu destinatário, em eventual demanda judicial não poderá arguir o desconhecimento ou ausência de dolo da situação, pois foi formalmente cientificado, por este instrumento, de atuação ministerial.

Essa ferramenta reforça o caráter pedagógico do MP, incentivando boas práticas de gestão e promovendo o diálogo construtivo com os responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas educacionais.

3.4 Audiências públicas e reuniões institucionais

A realização de audiências públicas e reuniões com a comunidade escolar, gestores e representantes da sociedade civil também integra o rol de estratégias de atuação do Ministério Público. Esses espaços visam ampliar a participação democrática, identificar demandas locais, debater soluções e estimular a transparência na gestão das políticas educacionais.

A escuta ativa e a construção coletiva de soluções fortalecem o controle social e a responsabilização dos gestores públicos, além de conferir legitimidade à atuação do Ministério Público como promotor da justiça social.

3.5 Atuação judicial: Ação Civil Pública e medidas correlatas

Quando esgotadas as tentativas extrajudiciais de resolução ou diante de violações graves e persistentes, o Ministério Público pode ingressar com ação civil pública (ACP), mandado de segurança coletivo ou outras medidas judiciais cabíveis. As demandas judiciais geralmente envolvem a garantia de acesso a vagas escolares, contratação de professores, fornecimento de transporte escolar, acessibilidade para estudantes com deficiência, construção e reforma de unidades escolares, entre outras providências.

A jurisprudência dos tribunais superiores reconhece a legitimidade do MP para atuar em defesa da educação, inclusive como substituto processual, quando o direito envolvido for de natureza difusa, coletiva ou individual homogênea. Além disso, a atuação judicial se pauta por princípios constitucionais como a moralidade, a eficiência e a indisponibilidade dos direitos fundamentais, especialmente quando se trata de garantir a efetividade do direito à educação a grupos vulneráveis.

Barroso destaca que:

A igualdade formal é um ponto obrigatório de passagem na construção de uma sociedade democrática e justa. Porém, notadamente em países com níveis importantes de desigualdade socioeconômica e exclusão social, como é o caso do Brasil, ela é necessária, mas insuficiente. A linguagem universal da lei formal nem sempre é sensível aos desequilíbrios verificáveis na realidade material (Barroso, 2023, p. 229)

Portanto, o Ministério Pùblico revela-se agente indispensável à efetivação do direito à educação, exercendo sua função constitucional com instrumentos jurídicos diversificados, que vão desde a mediação extrajudicial até a judicialização de demandas complexas. Sua atuação contribui não apenas para garantir o cumprimento da legislação educacional, mas também para fortalecer a cidadania, reduzir desigualdades e promover uma sociedade mais justa e inclusiva.

4 Jurisprudências relacionadas a contratação de profissionais para educação inclusiva

A jurisprudência estadual tem contribuído significativamente para o fortalecimento da educação inclusiva no Estado de Rondônia. Um caso paradigmático foi julgado pela 2ª Câmara Especial do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO), no dia 2 de abril de 2020, envolvendo a contratação de profissionais especializados para atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais. Trata-se do processo de apelação nº 7004094-47.2018.8.22.0002, de relatoria do Desembargador Miguel Mônico Neto:

Apelação cível. Ação cominatória de obrigação de fazer. Direito à educação. Garantia constitucional. Alunos portadores de déficit cognitivo. Acompanhamento por profissional especializado. Direito de acesso à educação inclusiva. Inocorrência de transgressão ao postulado da Separação de Poderes. Recurso não provido. Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos constitucionalmente garantidos. O direito à educação, especialmente àquelas crianças e adolescentes que possuam necessidades especiais, constitui direito fundamental social, que deve ser assegurado de forma solidária pelos entes federativos, com absoluta prioridade, nos termos dos artigos 208, III, e 227, II, ambos da Constituição Federal, e artigos 4º e 54, III, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente (TJ/RO, 2020).

Na ocasião, foi mantida a sentença proferida pela 2ª Vara Cível da Comarca de Ariquemes, que determinou ao Estado de Rondônia a contratação, por meio de concurso público, no prazo de 180 dias, de profissionais com formação em psicopedagogia ou outra área correlata da educação inclusiva, para atuação direta com alunos especiais nas escolas estaduais. (TJRO, 2024)

A demanda judicial teve origem a partir da iniciativa de uma mãe de aluna diagnosticada com dislexia, matriculada na rede pública estadual de Ariquemes. A autora apontou a ausência de suporte especializado nas unidades escolares, destacando que, embora o Estado tenha contratado cuidadores, ainda havia lacunas significativas quanto ao acompanhamento pedagógico individualizado por profissionais habilitados.

Em seu voto, o relator destacou a diferença entre as funções dos cuidadores e dos psicopedagogos. Enquanto os cuidadores têm atribuições voltadas ao apoio em tarefas cotidianas de alunos com deficiência física como alimentação, higiene e locomoção, os psicopedagogos atuam diretamente no processo de aprendizagem e desenvolvimento cognitivo, considerando aspectos pedagógicos e sociais. Ambos os profissionais são considerados essenciais para a efetivação da educação inclusiva.

A decisão judicial é emblemática por reconhecer a obrigatoriedade do Estado em providenciar os meios necessários para a inclusão escolar plena, alinhando-se às diretrizes da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e aos princípios constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana. A decisão reafirma que a ausência de suporte técnico especializado compromete o direito fundamental à educação e configura omissão estatal passível de controle jurisdicional.

O precedente reforça a importância da atuação articulada entre o Poder Judiciário e o Ministério Público, sobretudo quando a tutela do direito à educação depende da implementação de políticas públicas inclusivas e da superação de obstáculos estruturais e administrativos, notadamente quando há omissão renitente do poder público. O reconhecimento judicial da obrigação de contratar profissionais especializados contribui para a consolidação de um sistema educacional mais justo, equitativo e inclusivo.

5 Desafios e avanços na concretização do direito à educação pelo Ministério Público

A atuação do Ministério Público na promoção do direito à educação tem se consolidado como um dos pilares da defesa dos direitos sociais no Brasil. Contudo, essa atuação encontra obstáculos significativos, decorrentes, sobretudo, das limitações estruturais, financeiras e administrativas enfrentadas por estados e municípios. A precariedade na oferta de vagas, a falta de profissionais qualificados, a deficiência na infraestrutura das escolas públicas e a gestão ineficiente dos recursos públicos constituem barreiras reais à universalização e à qualidade da educação básica.

A eficácia dos direitos sociais depende de estruturas institucionais comprometidas com sua realização. O Ministério Público, nesse cenário, é peça-chave para a garantia da máxima efetividade do direito à educação (Sarlet, 2015).

Neste cenário, o papel do Ministério Público vai além da reparação judicial às omissões estatais. Exige-se do *Parquet* atuação estratégica, articulada e resolutiva, voltada à fiscalização do cumprimento dos planos municipais e estaduais de educação, ao monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e ao controle da destinação dos recursos vinculados à educação, como os oriundos do Fundeb³.

³ O Fundeb é composto por recursos de impostos e transferências de estados, Distrito Federal e municípios, além de complementação da União, visando a garantir um padrão mínimo de qualidade na educação básica em todo o país.

Sarlet (2015) destaca que “a eficácia dos direitos sociais depende de estruturas institucionais comprometidas com sua realização. O Ministério Público, nesse cenário, é peça-chave para a garantia da máxima efetividade do direito à educação”. Essa observação reforça a importância de uma atuação institucional ativa, permanente e tecnicamente qualificada, capaz de transformar previsões legais em práticas educacionais concretas.

A Corte reafirmou que o Ministério Público detém legitimidade para propor ações coletivas visando à defesa de interesses difusos e direitos fundamentais da sociedade. No voto do relator, Min. Celso de Mello, destacou-se que “O Ministério Público, ao promover ação coletiva em defesa de direito social, atua na exata medida de sua atribuição constitucional de guardião da ordem jurídica e dos direitos fundamentais”. (Brasil, 2004)

A decisão do STF confere respaldo à atuação coletiva do Ministério Público, reconhecendo sua competência constitucional para promover não apenas a responsabilização do poder público por omissões, mas também o redesenho de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais como a educação.

Entretanto, apesar dos avanços institucionais e jurídicos conquistados, o Ministério Público ainda enfrenta entraves práticos em sua atuação cotidiana. Entre os principais desafios destacam-se a morosidade administrativa na implementação de decisões administrativas e judiciais, a carência de dados sistematizados sobre a realidade educacional local, a insuficiência de recursos técnicos e humanos para fiscalizar todas as unidades escolares, e a fragilidade nos mecanismos de participação e controle social da gestão pública educacional.

Para responder a esse cenário, o Ministério Público vem desenvolvendo uma atuação cada vez mais resolutiva, pautada na articulação entre instrumentos judiciais e extrajudiciais. Termos de ajustamento de conduta (TACs), recomendações, inquéritos civis e audiências públicas têm sido utilizados como meios eficazes de intervenção, para a captação de dados e da realidade, a permitir o enfrentamento célere de irregularidades e o fortalecimento do diálogo institucional com os gestores educacionais.

A Recomendação nº 38/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público orienta os membros da instituição a priorizarem soluções não litigiosas, reforçando o compromisso do MP com a promoção de direitos por meio de métodos cooperativos e eficazes, capazes de gerar mudanças estruturais e sustentáveis na política educacional.

A participação ativa da sociedade civil e a promoção da transparência nas ações estatais também são fundamentais para o fortalecimento das políticas educacionais inclusivas. Ao exigir prestação de contas, garantir espaços de escuta e incentivar a construção coletiva de soluções, o Ministério Público contribui para a consolidação do controle social como instrumento democrático de fiscalização da gestão pública.

Embora os desafios persistam, é possível constatar avanços concretos decorrentes da atuação ministerial na área da educação. A ampliação do acesso a vagas escolares, a garantia de recursos de acessibilidade para estudantes com deficiência, a exigência de contratação de profissionais especializados, o acompanhamento do cumprimento das metas do PNE, a fisca-

lização dos recursos destinados à educação e transporte escolar são exemplos de conquistas viabilizadas pela intervenção do MP.

Por conseguinte, a efetivação do direito à educação passa, necessariamente, pela atuação comprometida e estratégica do Ministério Público, que se posiciona como agente de transformação social e promotor da equidade. O fortalecimento institucional do *Parquet*, a formação contínua de seus membros e corpo técnico e o aprimoramento dos instrumentos de atuação extrajudicial e judicial são elementos essenciais para que a educação deixe de ser uma promessa constitucional e se torne um direito plenamente exercido por todas as crianças e adolescentes brasileiras, especialmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade.

5.1 Ações do Ministério Público do Estado de Rondônia em prol da educação inclusiva

Como instrumento de aprimoramento institucional e padronização da atuação dos membros do *Parquet*, o Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), em conjunto com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), publicou em 18 de novembro o “*Manual de Atuação do Ministério Público em Defesa da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*”. O documento representa um marco na orientação prática dos Promotores de Justiça na defesa do direito à educação inclusiva.

O manual tem como principal objetivo fornecer subsídios técnicos e jurídicos que qualifiquem a atuação ministerial, com ênfase na superação das barreiras que dificultam ou impedem o acesso e a permanência de estudantes com deficiência nas escolas regulares. Dentre os temas abordados, destacam-se os conceitos de acessibilidade, adaptações pedagógicas, atendimento educacional especializado (AEE) e estratégias para a efetiva inclusão de alunos com necessidades específicas no ambiente escolar. (MPRO, 2023)

A Promotora de Justiça Luciana Onde Rodrigues da Silva, coordenadora do Grupo de Atuação Especial da Educação (Gaeuc), enfatizou a relevância da publicação ao afirmar que “este material é fundamental para embasar a atuação ministerial na defesa do direito a uma educação inclusiva. Ele é uma ferramenta para identificar e superar barreiras que impedem o acesso igualitário ao ensino”.

Além de apresentar orientações normativas e doutrinárias, o manual aborda ainda casos concretos, como negativa de matrícula e limitação de vagas, indicando procedimentos para atuação extrajudicial e judicial. Essa abordagem prática contribui para uniformizar as medidas adotadas pelas promotorias de Justiça em todo o território rondoniense.

A publicação também reforça o compromisso do Ministério Público com a efetividade das normas previstas na Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), na Constituição Federal e nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009). O fortalecimento institucional promovido por esse tipo de diretriz interna assegura maior eficiência na fiscalização das políticas públicas.

Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu afirmar, com base em fundamentos constitucionais, legais, doutrinários e jurisprudenciais, que o direito à educação, especialmente à educação inclusiva de crianças com necessidades educacionais especiais (NEE), constitui direito social fundamental de natureza subjetiva, cuja efetivação deve ocorrer de forma universal, contínua, gratuita, com padrão de qualidade e respeito à diversidade.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer esse direito como dever inafastável do Estado, atribui ao Ministério Público um papel estratégico na sua defesa, garantindo que o ordenamento jurídico não permaneça apenas no plano abstrato, mas se traduza em práticas concretas que assegurem o acesso, a permanência e o sucesso escolar de todas as crianças, inclusive aquelas com deficiência, transtornos do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação.

Nesse contexto, o Ministério Público desponta como agente institucional de alta relevância, cuja atuação deve ser pautada pela legalidade, eficiência, resolutividade e compromisso com os princípios constitucionais da educação.

A atuação ministerial vai além da judicialização de conflitos. Assume também relevante função extrajudicial de mediação, fiscalização e indução de políticas públicas. O uso de instrumentos como inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta (TACs), recomendações administrativas e audiências públicas revela a capacidade do *Parquet* de atuar de forma preventiva, dialógica e articulada, contribuindo diretamente para a efetividade das metas educacionais previstas no Plano Nacional de Educação e nas legislações correlatas, sobretudo no que se refere à educação inclusiva.

Essa postura resolutiva, orientada por recomendações como a Recomendação nº 38/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público, fortalece a aproximação do MP com a sociedade e com os gestores públicos, promovendo soluções eficazes para a superação dos inúmeros entraves que ainda comprometem o acesso igualitário e a permanência qualificada no ensino público brasileiro.

Entretanto, a concretização do direito à educação inclusiva de crianças com NEE ainda é desafiada por desigualdades estruturais, déficits orçamentários, omissões administrativas e descontinuidade de políticas públicas. Esses fatores exigem do Ministério Público o aprimoramento constante de sua atuação, bem como o fortalecimento de sua estrutura institucional para atender, de forma capilarizada, às distintas realidades regionais do país.

O Supremo Tribunal Federal tem reiterado a legitimidade do Ministério Público para intervir nos casos de omissão estatal, reafirmando sua posição como guardião dos direitos fundamentais e fiscal da ordem jurídica. A jurisprudência consolidada em caso RE 888.815/RS reforça o papel do MP na defesa judicial e extrajudicial de direitos como o acesso à educação especializada e a oferta de vaga escolar na rede regular de ensino.

Cumpre lembrar que a efetivação do direito à educação, especialmente em sua dimensão inclusiva, não pode ser responsabilidade exclusiva do Ministério Público ou do Poder Ju-

diciário. Trata-se de dever compartilhado entre os entes federativos, os gestores públicos, as famílias, a comunidade escolar e a sociedade civil organizada. O fortalecimento de mecanismos de transparência, monitoramento e controle social é indispensável à construção de uma educação pública, gratuita, equitativa e acessível a todos.

O Ministério Público ocupa posição de destaque na garantia do direito à educação inclusiva de crianças com necessidades educacionais especiais, atuando como elo entre o texto constitucional e a realidade social. Sua função institucional, quando exercida de maneira estratégica, resolutiva e comprometida com os marcos legais e os princípios constitucionais, representa uma das principais garantias de que esse direito não permaneça como promessa, mas se realize concretamente na vida de cada criança brasileira.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/660138>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação CNMP nº 38, de 9 de novembro de 2016.** Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na área da educação. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do ADCT e altera dispositivos da Constituição. Brasília, DF, 12 nov. 2009.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, DF, 15 fev. 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF. Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 9 set. 2015. Brasília, DF, 11 set. 2015.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Recomendação nº 38, de 4 de agosto de 2016**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação, orientando os membros a adotarem postura preventiva, resolutiva e dialógica. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/documento/recomendacao-n-38-de-4-de-agosto-de-2016>. Acesso em: 11 set. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 6. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

G1. Justiça mantém decisão e governo de Rondônia deve contratar profissionais para educação inclusiva. **G1 Rondônia**, Porto Velho, 5 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2021/02/05/justica-mantem-decisao-e-governo-de-rondonia-deve-contratar-profissionais-para-educacao-inclusiva.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo Filho. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores (e de outros interesses difusos e coletivos). 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 13/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

A atuação do Ministério Público no serviço de acolhimento institucional em Porto Velho: análise do caso Lar do Bebê

***The Role of the Public Prosecutor's Office in Institutional Shelter
Services in Porto Velho: a case study of Lar do Bebê***

Thereza Renata Cantanhede Pacheco¹

Alba da Silva Lima²

¹ Assistente Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia. Aluna da Pós-Graduação Lato Sensu Especialização em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no Âmbito do Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia (Empro). E-mail: renata.cantanhede@gmail.com.

² Mestre em Administração Pública- IDP (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa-2022). Graduada em Filosofia e Direito pela Universidade Católica de Brasília (2010, 2004-respectivamente). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília-UCB. Exerceu o magistério na Secretaria de Educação do Distrito Federal (1998-2009). Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia -MPRO (2009). <http://lattes.cnpq.br/3402419306885887>. <https://orcid.org/0000-0003-3967-4849>. 21813@mpro.mp.br.

Resumo

O acolhimento institucional, destinado à proteção de crianças e adolescentes que precisam ser afastados do convívio familiar, configura-se como medida excepcional e integral os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Ministério Público Estadual tem um importante papel fiscalizador das políticas públicas e serviços de acolhimento, podendo atuar de forma judicial e extrajudicial. O presente artigo tem como objetivo geral analisar de que forma as intervenções promovidas pelo Ministério Público do Estado contribuem para o aperfeiçoamento das políticas públicas de acolhimento institucional no município de Porto Velho. Para tanto, adotou-se a abordagem qualitativa, por meio da técnica de pesquisa documental, mediante a análise de relatórios técnicos de inspeção, recomendações e ação civil pública que evidenciem as eventuais irregularidades no Acolhimento Institucional Lar do Bebê. Os resultados apontam que a atuação ministerial, fundamentada nas visitas de fiscalização e nos relatórios técnicos, viabilizou a adoção de medidas por meio de instrumentos legais e institucionais disponíveis com o objetivo de assegurar e garantir um atendimento adequado às crianças e adolescentes em situação de acolhimento. Conclui-se que as intervenções do Ministério Público do Estado de Rondônia contribuíram para o aperfeiçoamento das políticas públicas de acolhimento institucional no município de Porto Velho, principalmente no Lar do Bebê, e as providências adotadas garantiram a efetividade do serviço prestado.

Palavras-chave: acolhimento institucional; Ministério Público; políticas públicas.

Abstract

Institutional care is intended to protect children and adolescents who must be removed from their family environment. It is considered an exceptional measure and is part of the High Complexity Services within the Unified Social Assistance System (SUAS). The State Public Prosecutor's Office plays a crucial oversight role in public policies and care services, with the capacity to act both judicially and extrajudicially. This article aims to analyze how the interventions conducted by the Public Ministry of the State (Public Prosecutor's Office) contribute to the improvement of institutional care public policies in the municipality of Porto Velho. To this end, a qualitative approach was adopted, using the technique of documentary research through the analysis of technical inspection reports, recommendations, and public civil actions that highlight potential irregularities in the Lar do Bebê Institutional Shelter. The results indicate that the actions of the Public Prosecutor's Office, based on inspection visits and technical reports, enabled the adoption of measures through available legal and institutional instruments to ensure adequate care for children and adolescents in shelter situations. It is concluded that the interventions carried out by the Public Prosecutor's Office of the State of Rondônia contributed to the improvement of public policies related to institutional shelter services in the municipality of Porto Velho, particularly in the Lar do Bebê facility. The measures adopted ensured the effectiveness of the services provided.

Keywords: institutional care; Public Prosecutor's Office; public policies.

Introdução

A proteção integral de crianças e adolescentes impôs ao Estado brasileiro e à sociedade civil a obrigação inalienável de assegurar, com prioridade absoluta, a implementação e efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, de forma que um dos mecanismos previstos são os serviços de acolhimento institucional.

O acolhimento institucional configura-se como medida excepcional, integra os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e é destinado à proteção de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, seja por questões de violência, ameaça ou violação de direitos.

O presente artigo tem como problema: Como as intervenções do Ministério Público do Estado de Rondônia contribuem para o aperfeiçoamento das políticas públicas de acolhimento institucional no município de Porto Velho?

O Ministério Público Estadual tem um importante papel fiscalizador das políticas públicas, constituindo-se como agente garantidor de direitos de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Destaca-se a atuação do órgão ministerial por meio de suas ações extrajudiciais (como termos de ajustamento de conduta, recomendações, entre outros) e intervenções judiciais (como ações civis públicas), cujos instrumentos jurídicos servem para corrigir eventuais falhas, promover melhorias, assegurar direitos e o cumprimento da legislação vigente.

Apesar da relevância do tema em questão, ainda são escassas as pesquisas realizadas sobre como está configurada a política pública de acolhimento institucional no Estado de Rondônia. Este estudo se justifica pela necessidade de se conhecer e analisar as intervenções do órgão ministerial, com foco no Lar do Bebê, da Comarca de Porto Velho, e como essas intervenções contribuem para o aprimoramento do serviço de acolhimento e para a rede de proteção da infância e juventude.

O objetivo geral consiste em analisar de que forma as intervenções promovidas pelo Ministério Público do Estado contribuem para o aperfeiçoamento das políticas públicas de acolhimento institucional no município de Porto Velho.

Para essa finalidade, adotaram-se como objetivos específicos descrever a implementação pela municipalidade de Porto Velho da política pública de acolhimento institucional, com ênfase no Lar do Bebê; detalhar a importância do Ministério Público na efetivação da política pública de acolhimento e analisar as intervenções do Ministério Público do Estado de Rondônia no Lar do Bebê por intermédio da Promotoria especializada.

A metodologia utilizada baseia-se na abordagem qualitativa, que possibilitará compreender quais as intervenções promovidas pelo Ministério Público do Estado que contribuíram para o aperfeiçoamento das políticas públicas de acolhimento institucional no município de Porto Velho. Assim, foi empregada a técnica de pesquisa documental, mediante a análise de relatórios técnicos de inspeção, recomendações e ação civil pública que evidenciaram a atuação resolutiva do Ministério Público do Estado de Rondônia no serviço de acolhimento institucional Lar do Bebê.

O estudo será composto por três partes. Na primeira será abordada a evolução histórica da política pública de acolhimento institucional no cenário nacional, os principais marcos de sua consolidação e a sua implementação no município de Porto Velho.

A segunda parte, versa sobre a importância do Ministério Público na efetivação da política pública de acolhimento institucional, discorrendo sobre a forma como o órgão ministerial

pode intervir nessa política pública, considerando seu papel constitucional como mediador entre o Estado e a sociedade e pelas suas atribuições voltadas à proteção da infância e juventude.

E por fim, a análise da reestruturação da política de acolhimento institucional na Comarca de Porto Velho após a intervenção do Ministério Público do Estado de Rondônia por intermédio da Promotoria especializada, com ênfase no Lar do Bebê.

1 A evolução da política pública de acolhimento institucional no Brasil e a sua implementação no município de Porto Velho

O acolhimento institucional no Brasil tem origem a partir de iniciativas filantrópicas e de caridades, por meio de instituições religiosas que passaram a atender as crianças em situação de abandono, pobreza, ou ainda, aquelas que tivessem praticado atos alguma infração.

Delineando uma trajetória histórica desde a época do Brasil Império, crianças e adolescentes que viviam em situação de pobreza eram considerados delinquentes e por este motivo eram tratados pela Igreja, que tinha uma grande influência nas decisões do Estado, como objetos das ações de cunho caritativo.

Na época do Brasil Colônia surge a Roda dos Expostos, também conhecida como Roda dos Enjeitados, um mecanismo usado para recolher recém-nascidos abandonados em instituições de caridade, como Santas Casas de Misericórdia, principalmente nos séculos XVIII e XIX (Abreu, 2016; Rizzini, 2004).

A Roda do Expostos concretizava-se por meio de um círculo giratório com uma abertura voltada para a rua, onde a mãe podia deixar o bebê de forma anônima, e outra abertura voltada para o interior, onde a criança seria recolhida. Nessa engrenagem, a pessoa puxava um cordão com uma sineta para avisar à vigilante que um bebê acabara de ser abandonado (Venâncio; Marcílio, 1999).

Com a crescente aliança entre Igreja e Estado, agora mais intensa na área da Justiça, além de haver a distinção entre “menor”, aqueles que cometiam infrações e tinham que ser retirados de circulação, e, as crianças, que eram as que viviam na pobreza, as quais eram vistas como “favorecidas” por essa ação de caridade, e, assim, já eram preparadas para se tornarem mão de obra produtiva ao Estado, considerando, que, ainda não havia previsão dos direitos que garantissem serem acolhidos como beneficiados de um serviço efetivo prestado pelo Estado (Abreu, 2016).

Após esse período, no ano de 1927 foi decretado o primeiro Código de Menores, também chamado de “Código Mello Matos”, em homenagem ao juiz José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, que foi o primeiro a atuar na área, o qual estabeleceu a maior idade aos 18 anos e buscava “normalizar” a situação de crianças e adolescentes consideradas “problemáticas” (Abreu, 2016; Rizzini, 2004).

A política de acolhimento era tida como uma fonte de saneamento social, pautada em sistemas de internação, objetivando duas finalidades primordiais: a primeira, na defesa dos direitos do “menor” e a segunda, a defesa da sociedade em relação a esse “menor” (Abreu, 2016).

Com o Golpe Militar de 1964, explicam Abreu (2016) e Freitas (2003), a questão das crianças e adolescentes em situação de pobreza, ou na prática de infrações, passou a ser reconhecida como de segurança pública, pois oferecia riscos à população, estabelecendo a Doutrina da Situação Irregular, momento em que se cria a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), criada para recolher crianças e adolescentes que estavam em situação irregular.

Em 10 de outubro de 1979, surge o novo Código de Menores, pautado também na Doutrina da Situação Irregular, a qual determinava que a falta de recursos financeiros já seria razão suficiente para a intervenção estatal nas famílias, podendo inclusive haver a cassação do poder familiar, ou seja, o Estado adentrando no seio familiar e exercendo o controle, de forma que a institucionalização fosse vista como proteção e assistência estatal (Abreu, 2016; Rizzini, 2004; Freitas, 2003).

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, incorporou em seu artigo 227 o princípio da Doutrina da Proteção Integral, que, embora não esteja escrito expressamente (Brasil, 1988), foi reforçado com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, que aprofundou e detalhou os mecanismos de proteção integral, consolidando a garantia dos direitos de crianças e adolescentes como dever compartilhado entre o Estado, a sociedade e a família (Brasil, 1990). Apesar dos avanços normativos, a efetivação plena das políticas públicas voltadas a esse público ainda enfrenta desafios significativos no contexto brasileiro.

A proteção integral de crianças e adolescentes impôs ao Estado brasileiro e à sociedade civil a obrigação inalienável de assegurar, com prioridade absoluta, a implementação e efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, de forma que um dos mecanismos previstos são os serviços de acolhimento institucional. Este instituto, estabelecido no artigo 101, inciso VII do ECA, constitui uma medida protetiva excepcional e provisória, aplicada a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social, seja por questões de violência, ameaça ou violação de direitos (Brasil, 2009c; 1990).

O referido afastamento familiar deve ser empregado como última opção, sempre por tempo determinado, e com rigorosos acompanhamentos técnicos e judiciais, conforme determina a legislação vigente, principalmente o artigo 101, § 1º, do ECA (Brasil, 1990).

O serviço de acolhimento institucional é regulamentado principalmente pelas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e demais Resoluções do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA). Os serviços de acolhimento institucional integram os Serviços de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social, e são destinados à proteção de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, (Brasil, 2009a; 2009c; 2004; 1993b).

Segundo a Constituição Federal, art. 204, inciso I, as ações governamentais na área da assistência social estão organizadas com base na descentralização político-administrativa, ca-

bendo a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades benficiares e de assistência social, dentre os quais está o acolhimento institucional (Brasil, 1988).

Conforme a Lei Orgânica da Assistência Social, art. 15, incisos V e VI, e 23, § 2º, inciso I, é de competência dos municípios cofinanciar e prestar os serviços socioassistenciais no âmbito local, incluindo-se os programas de amparo a crianças e adolescente em situação de risco pessoal e social, em que se enquadram os serviços de acolhimento (Brasil, 1993b).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 86 e 88 inciso I, estabelece que são diretrizes da política a municipalização do atendimento, que deverá ocorrer por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Brasil, 1990).

Assim, conforme a legislação vigente, os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes podem ser executados diretamente pelo município ou por entidade não governamental, sendo imperativo que os programas executados sejam inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e as entidades não governamentais possuam registro junto ao referido conselho. Além disso, devem estar inscritos no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (Brasil, 2009c; Brasil, 1990).

No município de Porto Velho, o serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes é coordenado pela atual Secretaria Municipal de Inclusão e Assistência Social³, e prestado em unidades de acolhimento, as quais têm como objetivo principal oferecer um ambiente acolhedor para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

A Secretaria Municipal de Inclusão e Assistência Social, denominação dada a partir da Lei Complementar nº 1.000/2025, tem como competência, de forma resumida, oferecer serviços de assistência social básica e serviços de proteção social especial; elaborar o plano de ação municipal das políticas da assistência social; promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais; articular com outras políticas setoriais de âmbito municipal, estadual e federal quanto à Política de Assistência Social, dentre outros.

Até 2024, Porto Velho contava com quatro unidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, sendo: Unidade de Acolhimento Lar do Bebê, que atende crianças de zero a seis anos de ambos os sexos, como também grupo de irmãos; Unidade de Acolhimento Cosme Damião, que atendia crianças de sete a doze anos de ambos os sexos, assim como grupo de irmãos; Unidade de Acolhimento Casa Moradia, que atendia somente adolescentes do sexo feminino na faixa etária de doze a dezoito anos, como também grupo de irmãos e adolescentes com bebês/crianças; Unidade de Acolhimento Casa da Juventude, que atende adolescentes do sexo masculino com idade de doze a dezoito anos (Batista, 2015).

No cenário atual, encontra-se em funcionamento apenas o Lar do Bebê e a Casa Juventude, uma vez que a Unidade de Acolhimento Cosme e Damião e a Casa Moradia foram

³ Nova organização e nomenclatura da estrutura municipal adotada a partir da Lei Complementar nº 1000, de 07 de janeiro de 2025, do município de Porto Velho.

integradas na mesma sede do Lar do Bebê. As crianças e adolescentes anteriormente acolhidos por aquelas unidades foram transferidos para a sede do Lar do Bebê, originalmente destinada exclusivamente ao atendimento de crianças com até seis anos de idade, cuja infraestrutura foi concebida para esse público específico (TJRO, 2025).

Todavia, em que pese todas as normativas e diretrizes existentes em âmbito nacional, o serviço de acolhimento de crianças e adolescentes em Porto Velho tem enfrentado desafios expressivos, tais como déficit de unidades compatíveis com a demanda, falta de equipe técnica especializada, o que compromete o atendimento e a prestação do serviço com qualidade, afetando inclusive o acompanhamento do Plano Individual de Atendimento (PIA), em razão da falta de articulação intersetorial, situação que acaba dificultando ações conjuntas entre os próprios entes, inclusive os municipais.

Os serviços de acolhimento institucional jamais devem ser analisados como um favor às crianças e adolescentes menos favorecidos, como era no passado, mas sim, ser tratados e ofertados como um serviço de proteção e resguardo aos direitos dos vulneráveis que deles necessitam. Tais serviços têm como função principal atender às crianças e adolescentes de forma acolhedora, segura, afetiva e individualizada, de maneira que possam ressignificar a sua história de vida, marcada muitas vezes por violências e rupturas profundas de laços familiares. Tudo isso deve ser promovido com vínculos de afeto e de segurança, com responsabilidade técnica e muita humanidade, a fim de que essas crianças e adolescentes se sintam prontos para novamente conviver com sua família de origem ou em família substituta.

Destaca-se que tal medida deve acima de tudo garantir a proteção integral, preservando a dignidade e o desenvolvimento da criança e do adolescente, tudo isso em um ambiente seguro.

Em Porto Velho, o Ministério Público do Estado de Rondônia tem atuado de maneira a assegurar que o acolhimento institucional não seja apenas uma resposta do Estado à uma violação de direitos, mas uma etapa de transição segura e comprometida com o resguardo do retorno à convivência familiar e à proteção ao direito da proteção integral, com a elaboração de políticas públicas mais humanizadas.

2 A importância do Ministério Público na efetivação da política pública de acolhimento institucional

O Ministério Público, definido na Constituição Federal de 1988 como instituição essencial à função jurisdicional do Estado e defensor ferrenho dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme disposto no *caput* do artigo 127 da Carta Magna, de modo que sua atuação é imprescindível na tutela de direitos de natureza difusa, coletiva e individual indisponível. Os direitos das crianças e dos adolescentes ocupam lugar de absoluta relevância, conforme preceitua o artigo 227 da Carta Magna e, também o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990; 1988).

No âmbito da proteção à infância e à juventude, o artigo 201, inciso VIII, do Estatuto

da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) atribui ao Ministério Público a obrigação de zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, criando instrumentos para a ação do Promotor de Justiça, que poderá adotar as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, e ainda, inspecionando as entidades públicas e particulares, devendo em caso de constatação de irregularidades tomar as devidas providências.

Ao tratarmos da legitimidade do Ministério Público para atuar em ações civis públicas em defesa de interesses coletivos ou difusos, importante se faz destacar o artigo 210, inciso I, do ECA, o qual expressamente reforça a função fiscalizadora do Ministério Público, bem como a de guardião dos direitos fundamentais.

O Ministério Público também compõe o Sistema de Garantias dos Direitos das Crianças e do Adolescente, Resolução CONANDA nº 113/2006, no eixo defesa dos direitos humanos, que se caracteriza pela garantia de acesso à justiça, viabilizando, por meio dos recursos e mecanismos jurídicos, a proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, inclusive com a criação de Promotorias da Infância e Juventude especializadas para atender todas as comarcas, na forma do inciso III da referida resolução (Brasil, 2006a).

Ressalta-se que a atuação do Promotor de Justiça não está limitada aos dispositivos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo-lhe permitido adotar medidas que se fizerem necessárias, visando assegurar os direitos e garantias legais de crianças e adolescentes.

Ao Promotor de Justiça investido do cargo na Promotoria especializada da Infância e da Juventude recomenda-se comunicar aos órgãos da administração municipal, Conselhos de Direitos, Conselho Tutelar, órgãos policiais, Secretaria de Assistência Social, da Saúde e da Educação; analisar a legislação municipal relacionada à política de atendimento à infância e juventude, bem como a regulamentação dos conselhos de direitos e tutelares que compõem a comarca, analisar as deliberações dos conselhos de direitos e das políticas públicas no Município, além de promover todas as medidas cabíveis diante de eventual incompatibilidade ou irregularidade na execução das políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente (MPSC, 2013).

O artigo 227 da Carta Magna garante o direito fundamental ao convívio familiar, atribuindo à família papel primordial no processo de desenvolvimento da criança e do adolescente, o qual também é reiterado no Estatuto da Criança e do Adolescente, que em seu artigo 19 estabelece que o retorno deve ser preferencialmente à família natural, sendo a substituta, medida de caráter apenas excepcional, priorizando, assim, os laços consanguíneos (Brasil, 1988; 1990).

A Lei Nacional da Convivência Familiar e Comunitária, Lei nº 12.010/2009, art. 1º, § 1º, trouxe alguns aperfeiçoamentos ao Estatuto da Criança e do Adolescente, mas sobretudo reforçou a importância da família natural junto à qual a criança e o adolescente devem permanecer, ressalvada absoluta impossibilidade, demonstrada por decisão judicial fundamentada (Brasil, 2009b). Apresentou ainda a ampliação do conceito de família no art. 25, incorporado ao Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece:

Art. 25 [...]
Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende

para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (Brasil, 2009b, art. 25, parágrafo único).

No contexto das políticas públicas de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, o qual constitui medida protetiva de caráter excepcional e transitório, direcionada a esses vulneráveis que se encontram temporariamente afastados do convívio familiar, com o objetivo precípuo de assegurar a proteção integral de sua dignidade, integridade física, psíquica e emocional, o Ministério Público mostra-se indispensável para assegurar que as ações estatais voltadas à proteção infantojuvenil sejam elaboradas e prestadas de forma eficaz, efetiva, planejadas e intersetorial, de maneira que os princípios constitucionais sejam resguardados.

Ainda, em relação ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, o Ministério Público Estadual desempenha papel de fundamental importância, principalmente no que se refere à fiscalização da implementação das políticas públicas afetas ao tema. No município de Porto Velho, sua atuação junto às redes de proteção à criança e ao adolescente se revela crucial para assegurar e resguardar os direitos previstos tanto na Carta Constitucional quanto na legislação infraconstitucional, garantindo assim, a proteção à criança e ao adolescente, bem como, a sua dignidade, desenvolvimento integral e a convivência familiar e comunitária.

A legislação ordinária, notadamente a Lei nº 8.625/1993, reforça essa prerrogativa ao estabelecer que o Ministério Público é uma instituição permanente, indispensável à administração da Justiça, incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse contexto, o artigo 25, inciso IV, alínea “a”, da respectiva legislação, confere ao Ministério Público a competência para promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública com o objetivo de prevenir, proteger e reparar danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, além de outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos (Brasil, 1993a).

No âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Ministério Público possui atribuições específicas e de grande relevância, como a de promover ações civis públicas voltadas à proteção dos interesses de crianças e adolescentes, conforme previsto no inciso V do artigo 201, que lhe confere competência para atuar na defesa de seus direitos e interesses coletivos ou difusos. Ainda, o inciso XI do mesmo artigo atribui ao MP a prerrogativa de realizar inspeções em entidades públicas e privadas que atendam crianças e adolescentes, bem como nos programas de proteção social previstos na legislação, de modo a assegurar o cumprimento das normas e a efetividade das políticas públicas voltadas a esse segmento vulnerável (Brasil, 1990).

Importante destacar aqui a Resolução CNMP nº 293/2024, a qual estabelece diretrizes nacionais para fins de nortear a atuação ministerial na fiscalização das políticas públicas voltadas ao acolhimento institucional. Tal Resolução efetiva a atuação resolutiva e estratégica do MP ao fazer exigências, tais como, mapeamento dessas entidades de acolhimento, sistematização dos dados sobre crianças e adolescentes usuários do serviço, bem como evidencia a necessida-

de da articulação com os órgãos gestores da assistência social, saúde e educação, visando não apenas destacar a sua transversalidade como cumprir a sua função constitucional (Brasil, 2024).

No município de Porto Velho, o Ministério Público Estadual, por seu caráter de defensor da sociedade, tem uma atuação efetiva e relevante no que pertine à vulnerabilidade social e à necessidade da constante vigilância acerca do funcionamento e efetividade das unidades de acolhimento infantojuvenis. O órgão Ministerial, por meio da Promotoria da Infância e Juventude, atua ativamente na fiscalização das entidades de acolhimento institucional, como o Lar do Bebê, realizando regularmente visitas institucionais, requisitando informações ao Poder Público, instaurando procedimentos administrativos, promovendo recomendações e, ainda, medidas judiciais em casos necessários, visando à garantia e cumprimento da legislação vigente.

Ao tratarmos do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, e destacando a situação do Lar do Bebê, em Porto Velho, evidencia-se que ante as inúmeras irregularidades se fez necessária a intervenção ministerial devido ao esgotamento das tentativas extrajudiciais de resolução do conflito, incluindo procedimentos administrativos e reuniões de conciliação promovidas pelo próprio Poder Judiciário, que não lograram êxito em compelir o município a providenciar recursos humanos e melhorias na infraestrutura da Unidade de Acolhimento Institucional Lar do Bebê, a qual acolhe crianças e adolescentes residentes na cidade.

A atuação do Ministério Público Estadual, portanto, visa garantir a efetivação dos direitos fundamentais dessas crianças e adolescentes, sobretudo o direito a uma acolhida digna e segura, em face do descumprimento das obrigações por parte do ente público, que ultrapassou limites razoáveis de razoabilidade e proporcionalidade.

Para além disso, o Ministério Público em Porto Velho, atua muito além do controle legalista, assumindo um papel proativo, articulador, incentivador das políticas públicas, para que sejam elaboradas e implementadas de forma estruturadas e eficazes, para que o acolhimento institucional não seja visto como um fim, e sim como uma medida excepcional, temporária e integrada a estratégias de fortalecimento da família, reintegração ou colocação de família substituta, de forma a atender o que preceitua o artigo 101, § 1º, do ECA.

Assim, o Ministério Público exerce suas competências de forma a assegurar a proteção integral dos direitos de grupos vulneráveis, atuando de modo preventivo e repressivo, sempre com vistas à preservação do interesse público e à efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, conforme preconizado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Por fim, a defesa do direito individual da criança e do adolescente é indisponível e, por força do texto constitucional, não pode o membro do Ministério Público recusar-lhe tutela.

3 A intervenção ministerial e seus efeitos jurídico: o caso Lar do Bebê

A instituição municipal de acolhimento Lar do Bebê existe há muitos anos, com registros oficiais desde 1997, no Decreto Municipal nº 6.453, de 21 de novembro de 1997, o qual

tratava sobre o expediente dos órgãos do Poder Municipal e definia o expediente daqueles, destacando que as Unidades de Abrigo, tais como SOS Criança, Lar do Bebê, Lar do Menor e Casa Moradia, funcionariam em período integral (Porto Velho, 1997).

Tal instituição também já esteve localizada em diversos endereços, ocupando prédios com estruturas diversas, porém, em 2008, passou a ocupar o espaço atual, que passa por constantes reformas, realizadas na maioria das vezes por intermédio de recursos federais, as quais visam atender os acolhidos da maneira mais humanizada e acolhedora possível, de forma a atender as exigências legais.

Embora a instituição tenha passado por nova reforma em 2022, os problemas estruturais persistiram, agravados por deficiências na gestão municipal, defasagem no quadro de servidores e outras fragilidades que não foram adequadamente sanadas.

Vivenciando um processo gradativo de desestrutura, defasagem e dificuldades já enfrentadas pela instituição, no ano de 2024, as unidades de acolhimento Cosme e Damião – voltada para atender crianças de sete a doze anos de ambos os sexos, e a Casa Moradia – destinada a atender exclusivamente adolescentes do sexo feminino na faixa etária de doze a dezoito anos – foram incorporadas à estrutura do Lar do Bebê. Tal unificação sobrecarregou a instituição, que não foi projetada para o atendimento simultâneo de um número elevado de crianças e adolescentes de diferentes faixas etárias, ocasionando situações críticas diante da inadequação da infraestrutura e da sobrecarga nas rotinas de trabalho.

No contexto atual, o serviço de acolhimento do município de Porto Velho conta com apenas duas unidades, que são: Unidade de Acolhimento Lar do Bebê, que atende crianças de zero a seis anos de ambos os sexos como também grupo de irmãos e Unidade de Acolhimento Casa da Juventude, que atende adolescentes do sexo masculino com idade de doze a dezoito anos.

A escolha por analisar o caso do Lar do Bebê neste estudo fundamenta-se nas peculiaridades que a instituição vem apresentando, pela incorporação de outros dois serviços de acolhimento em uma única instituição. Somado a isso, o acompanhamento ativo e contínuo do Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio de sua Promotoria de Justiça Especializada, frente às diversas irregularidades no funcionamento da instituição, em atenção ao que rege a Política Nacional da Assistência Social e as orientações técnicas dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes.

O Lar do Bebê, unidade de acolhimento institucional de Porto Velho, assim como os demais locais que atuam na proteção às crianças e adolescentes no município têm sido constantemente fiscalizados pelo Ministério Público. Contudo, o foco da pesquisa direcionou-se especificamente ao Lar do Bebê, em virtude das diversas denúncias veiculadas, inclusive por meio das redes sociais, acerca da situação de precariedade em que a instituição se encontrava e as demais dificuldades enfrentadas, o que culminou na propositura de uma Ação Civil Pública com obrigação de fazer, ajuizada em face do Município de Porto Velho em outubro de 2024.

Os relatórios técnicos da equipe do Núcleo de Análises Técnicas do Ministério Público, apontavam as irregularidades que precisavam serem sanadas pela administração municipal.

No ano de 2024, os relatórios técnicos indicavam que o acolhimento institucional Lar do Bebê apresentava um quantitativo de 29 crianças e adolescentes, considerando-se que nesse ano receberam os acolhidos da Casa Cosme e Damião, após o fechamento desta. A tipificação dos serviços socioassistenciais descreve que os serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes devem ser destinados ao atendimento de grupos de até 20 crianças e/ou adolescentes.

As Orientações Técnicas das Unidades de Acolhimento Institucional traçam as diretrizes para o funcionamento do serviço no âmbito da Política de Assistência Social. Dentre elas está que o número máximo de usuários será de 20 crianças e adolescentes (Brasil, 2009c). Considerando esses parâmetros de funcionamento do serviço, a Unidade de Acolhimento Lar do Bebê encontrava-se com capacidade superior ao previsto pelas normativas, portanto em superlotação.

Outro fator observado nos relatórios é que após o fechamento do acolhimento Cosme e Damião e o aumento do quantitativo de acolhidos, o número de servidores não foi ampliado, mantendo-se o quadro de pessoal, que foi se mostrando insuficiente para atender aos acolhidos nas demandas de rotina, bem como aqueles que apresentavam demandas específicas, como condições de saúde, pessoas com deficiências, dentre outros.

As normas técnicas orientam para o quantitativo de cuidadores na proporção de um profissional para cada dez acolhidos, a ser aumentado quando houver crianças com demandas específicas de cuidados e saúde, complexidade no atendimento, necessidade de auxílio nas atividades diárias, presença de transtornos psiquiátricos, de modo que o atendimento em serviços de abrigo institucional possibilite à criança e ao adolescente constância e estabilidade na prestação dos cuidados, vinculação com o educador/cuidador de referência e previsibilidade da organização da rotina diária. A não observância dessas especificidades pode gerar sobrecarga de serviço ao cuidadores, bem como comprometer a qualidade do serviço.

Quanto às instalações físicas, apesar de a instituição estar sediada em uma área residencial, sua estrutura não apresenta características de uma residência, assemelhando-se a uma instituição de ensino, cuja organização espacial se dá por blocos separados e desconectados. Considerando os parâmetros de funcionamento do acolhimento institucional “o serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor” (Brasil, 2009c, p. 67-68). Além do mais, a acessibilidade no local é prejudicada por não haver banheiros adaptados.

A superlotação da unidade de acolhimento gerou, entre outros problemas, dificuldades logísticas no transporte dos acolhidos para escola, consultas médicas, atividades terapêuticas. Registraram-se diversas reclamações quanto aos atrasos, perdas de aulas e de terapias, pois não havia disponibilidade de veículos e profissionais suficientes para os deslocamentos.

Identificou-se a ausência de individualização de roupas e itens de higiene, que eram utilizados coletivamente. As roupas não eram nomeadas, sendo guardadas em roupeiros sem qualquer identificação, gerando muitas vezes reclamações das crianças, estando assim em desacordo com o que orientam as normativas técnicas, por não respeitar a individualidade dos acolhidos.

A equipe técnica não estava completa, havendo apenas assistente social, pois a psicóloga estava afastada por problemas de saúde, não sendo providenciada substituição. Além disso, as profissionais laboravam em turnos diferentes, o que impossibilitava um estudo interdisciplinar em relação aos atendimentos, considerando ainda que as normas técnicas orientam para que cada técnico de referência atenda até dez crianças acolhidas, de modo a garantir a qualidade no acompanhamento. Assim, muitos acolhidos ficavam desassistidos quanto ao acompanhamento da equipe técnica.

Os relatórios de 2024 apontavam ainda para a ausência de alvarás de bombeiro e vigilância sanitária, importantes documentos para atestar a segurança do local e a observância das normas sanitárias.

Em observância aos relatórios técnicos de 2025, verificou-se que as questões estruturais de manutenção e reparo no prédio ainda demandavam atenção. As deficiências no local ficaram evidenciadas pela fuga de algumas crianças da unidade de acolhimento Lar do Bebê, revelando a fragilidade na sua estrutura, bem como a deficiência no monitoramento dos acolhidos.

Os problemas das salas conjugadas para atendimento médico e pedagógico foram resolvidos após intervenção do Ministério Público, assegurando-se a privacidade e a qualidade do serviço oferecido através da separação adequada dos ambientes.

Os relatórios apontavam para o reduzido quantitativo de servidores, inclusive de funcionários para atenderem as demandas da cozinha, contudo, com a incorporação dos outros dois acolhimentos institucionais, os servidores foram remanejados, havendo agora uma ampliação provisória no quadro de pessoal.

Assinalou-se também a necessidade de capacitação contínua para o aprimoramento técnico dos profissionais da unidade de acolhimento, demanda essa que ainda não foi efetivada.

A Unidade de Acolhimento Institucional Lar do Bebê é uma instituição que há muitos anos atende a crianças que passam pela medida de acolhimento, demandando atuação do poder público para garantir seus direitos e minimizar os efeitos da situação de risco e vulnerabilidade social em que se encontravam.

O serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Município de Porto Velho carece de estruturação efetiva e de alinhamento ao que preceitua a legislação vigente. Com as devidas preocupações constata-se que o serviço oferecido ainda se assemelha a práticas assistencialistas de outrora, nas quais o acolhimento era tido como mera medida protetiva, em que não havia nenhuma articulação com a rede de proteção, e não como um serviço prestado em decorrência de um direito constitucional assegurado.

Tal abordagem acaba por gerar um equívoco quanto à natureza jurídica do acolhimento institucional previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, como medida excepcional e temporária, a qual deve ser regida pelos princípios da proteção integral, prioridade absoluta e dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, o Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio da 19ª Promotoria de Justiça, tem exercido sua função constitucional de fiscal da ordem jurídica e indutor de



políticas públicas com muita responsabilidade e firmeza, instando o Poder Executivo Municipal a adotar as providências estruturantes necessárias para garantir a efetividade no serviço prestado, convocando os atores envolvidos nessa questão a participarem de maneira direta e eficaz na promoção dessa política.

Salienta-se que embora a omissão do Executivo Municipal tenha ensejado o ajuizamento de uma Ação Civil Pública de Obrigaçāo de Fazer, fundamentada em pedidos pertinentes à reestruturação e adequação dos serviços ofertados, o *Parquet* tem dado prioridade à atuação resolutiva e dialógica, no sentido de que as pendências sejam solucionadas com mais celeridade. O objetivo de tal atuação é assegurar, de forma célere e eficaz, os direitos constitucionais fundamentais das crianças e adolescentes que se encontram no Lar do Bebê, e das que ainda lá chegarão, de forma que a unidade supere os desafios e demandas operacionais que vem enfrentando.

A realidade identificada mostra a urgente necessidade de uma reavaliação das diretrizes que vêm sendo adotadas pelo Município, que vão além de reformas pontuais, mas demonstram a precisão de uma reestruturação ampla e técnica do serviço de acolhimento institucional. Destacam-se como medidas indispensáveis, a manutenção do quadro de profissionais, a capacitação dos que já estão prestando serviços na unidade, a individualização dos pertences dos acolhidos, criação de espaços adequados para a realização dos atendimentos técnicos, considerando que as salas são divididas com outras atividades, adequação da infraestrutura, aperfeiçoamento dos protocolos de atuação, tudo isso focando na humanização e melhoria na qualidade do serviço ofertado.

É imprescindível reconhecer que o acolhimento institucional de crianças e adolescentes já carrega, por sua natureza, o estigma de um serviço que traz consequências emocionais e psicológicas, por vezes perdurando ao longo da vida desses usuários. Dessa forma, deve-se buscar que tal efeito seja minimizado e que essas crianças ou adolescentes possam ser reintegrados na família ou em família substituta, de maneira menos traumática possível, a fim de garantir a eles dignidade e proteção, ambos princípios constitucionais de alcance internacional.

Portanto, além de fiscal da lei, o Ministério Público do Estado de Rondônia tem exercido com maestria um papel relevante na busca da implementação dessa política pública, articulando e buscando que a municipalidade realize o seu trabalho de forma eficiente e célere, mesmo ante as dificuldades próprias da Administração Pública. O objetivo maior é evidente na garantia de que cada criança e adolescente acolhido tenha sua dignidade e o seu direito ao desenvolvimento pleno respeitados, de maneira que sua trajetória de vida seja reconstruída com cuidado, amorosidade e acima de tudo Justiça.

Considerações finais

Em suma, o presente estudo evidenciou a relevância e a necessidade das intervenções do Ministério Público do Estado de Rondônia para fins de assegurar direitos e garantias de crianças

e adolescentes, principalmente no que pertine ao acolhimento institucional, destacando essa atuação na realidade da instituição Lar do Bebê, no município de Porto Velho, de forma a efetivar as políticas públicas. O *Parquet*, com sua atuação judicial e extrajudicial, as quais serviram como instrumentos resolutivos essenciais para as melhorias e correções estruturais, conseguiu que a municipalidade efetivasse o cumprimento da legislação afeta ao tema. Através da análise documental foi possível comprovar que as ações promovidas pela Promotoria da Infância contribuíram sobremaneira para que fossem realizadas reestruturações físicas e qualificação dos serviços ofertados pela instituição, evidenciando, assim, a resolutividade, transversalidade e articulação do Órgão Ministerial, tanto como fiscalizador quanto articulador e garantidor da efetivação das políticas públicas para resguardar os direitos dos vulneráveis, assegurando dignidade às crianças e adolescentes em situação de acolhimento.

O primeiro capítulo abordou a evolução da política pública de acolhimento institucional no Brasil e a sua implementação no município de Porto Velho, traçando um panorama histórico da legislação e das políticas públicas no Brasil, destacando o surgimento e as principais alterações acerca do acolhimento institucional no país e em Porto Velho, com ênfase na unidade Lar do Bebê. Ressaltou-se, ainda, a questão da evolução da proteção integral da criança em cada período histórico.

No segundo capítulo, foi delineada a importância do Ministério Público na efetivação da política pública de acolhimento institucional, evidenciando que sua característica de órgão essencial e permanente à função jurisdicional do Estado permite que exerça papel estratégico e indispensável na garantia dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, em especial no tocante às políticas públicas de acolhimento institucional. Frisa-se que a atuação do MPRO, além, da previsão constitucional, também encontra amparo no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem como, nas demais normas infraconstitucionais, destacando-se a Resolução CNMP nº 293/2024, a qual preceitua não somente a vertente fiscalizadora do MP, mas também ressalta suas características resolutivas, articuladoras e propositivas, todas observadas na atuação ministerial no caso do Lar do Bebê em Porto Velho.

O terceiro capítulo explicita a importância da intervenção do Ministério Público Estadual – e seus efeitos jurídicos –, no caso do Lar do Bebê, destacando tanto a judicialização, a propositura da ação civil pública, quanto as tratativas extrajudiciais (reuniões, recomendações e inspeções) nas melhorias do serviço prestado pelo município de Porto Velho às crianças e adolescentes acolhidos no Lar do Bebê, inclusive mencionando os aspectos estruturais e humanos observados antes e depois das medidas adotadas pelo Órgão Ministerial.

Assim, observou-se que as intervenções do Ministério Público do Estado de Rondônia contribuíram sobremaneira para o aperfeiçoamento das políticas públicas de acolhimento institucional no município de Porto Velho, principalmente no Lar do Bebê, em que a atuação ministerial tem sido protagonista na superação de uma boa parte da omissão da municipalidade, de forma que houve melhoria significativa tanto na estrutura física quanto na prestação do serviço de acolhimento, mesmo ante todas as dificuldades enfrentadas pela instituição. O

Ministério Público, através de sua atuação extrajudicial e até mesmo judicial, vem se valendo de sua transversalidade e articulação para garantir a implementação e efetivação das políticas públicas, intersetoriais e orientadas, de maneira a defender os direitos fundamentais das crianças e adolescentes acolhidos na unidade.

Referências

ABREU, Paula Petrelli de. **Adolescentes em acolhimento institucional: o processo de saída.** Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.28107>. Acesso em: 02 jul. 2025

BATISTA, Adeides. **Prefeitura aprimora o Serviço de Acolhimento Institucional – SAIN.** Prefeitura de Porto Velho. 15 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/15705/prefeitura-aprimora-o-servico-de-acolhimento-institucional-sain>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Brasília, 2009a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snus/regulacao/visualizar.php?codigo=3601>. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução CNMP nº 293, de 28 de maio de 2024.** Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-n-293-alt-p-Res-299-de-10-set-2024-completa.pdf>.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2006a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. **Lei 13.431, de 04 de abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso: 28 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009.** Dispõe sobre o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes. Brasília, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso: 20 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, 1993a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, DF, 1993b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).** Brasília, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.** Brasília, 2009c. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf. Acesso: 28 mai. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.** Brasília, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 02 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1 de 13 de dezembro de 2006.** Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, julho de 2006b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf. Acesso: 28 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 28 mai. 2025.

FERREIRA, Érica I.; SOARES, D. V. A Evolução do Acolhimento à Infância no Brasil: a partir da roda dos expostos. **Revista de Direito & Desenvolvimento da UniCatólica**, v. 5, n. 2, p. 29–41, 2023. Disponível em: <http://publicacoes.unicatolicaquixada.edu.br/index.php/rdd/article/view/134>. Acesso em: 03 jul. 2025.

FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História Social da Infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1997. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/curso_de_atualizacao/2012/a01_historia_social_da_infancia_no_brasil.pdf. Acesso em: 02 jul. 2025.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Em defesa do superior interesse da criança como princípio constitucional e sua interpretação pelas Cortes Superiores no Brasil nas demandas de relações parento-filiais. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 47, jan./mar. 2013. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2580660/Katia_Regina_Ferreira_Lobo_Andrade_Maciel.pdf. Acesso: 28 mai. 2025.

MPMG. Ministério Público de Minas Gerais. **Serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Perguntas e respostas. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/data/files/C6/E6/36/81/C3A0D710917B50D7860849A8/Cartilha%20Servicos%20de%20Acolhimento%20para%20Criancas%20e%20Adolescentes-Perguntas%20e%20Respostas%20_MPMG-CAODCA_.pdf. Acesso em: 02 jul. 2025.

MPSC. Ministério Público de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Manual do promotor de justiça da infância e da juventude**. Volume 1. 3 ed. Florianópolis: MPSC, 2013. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=698>. Acesso: 28 mai. 2025.

PORTO VELHO. **Lei Complementar nº 1000, de 07 de janeiro de 2025**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de Porto Velho, cria nova codificação, nomenclaturas e atribuições dos cargos em comissão e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.portovelho.ro.leg.br/norma/27445?display>. Acesso: 28 mai. 2025.

PORTO VELHO. **Decreto nº 15.683, de 05 de fevereiro de 2019**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família (SEMASF) e dá outras providências. Porto Velho, 2019. Disponível em: <https://sapl.portovelho.ro.leg.br/norma/3342?display>. Acesso: 28 mai. 2025.

PORTO VELHO. **Decreto nº 6.453, de 21 de novembro de 1997**. Altera dispositivo do Decreto nº 6.445, de 13 de novembro de 1997. Disponível em: <https://sapl.portovelho.ro.leg.br/norma/18440?display>. Acesso: 28 mai. 2025.

PORTO VELHO. **Lei Complementar nº 510, de 26 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o funcionamento e atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Tutelares e do Fundo Municipal, na política municipal de garantia e proteção dos direitos da criança e do adolescente, e dá outras providências. Porto Velho, 2013. Disponível em: <https://sapl.portovelho.ro.leg.br/norma/471?display>. Acesso: 28 mai. 2025.

PORTO VELHO. **Resolução CMDCA nº 200 de 03 de junho de 2020**. Aprova o Regimento Interno do Serviço de Acolhimento Institucional para criança e adolescente do Município de Porto Velho. DIOF/AROM, Porto Velho, 22 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/arom/materia/8DC22F8F/2338a5b653d031dfc53321b152504c-3c2338a5b653d031dfc53321b152504c3c>. Acesso: 28 mai. 2025.

RIZZINI, Irene (org.). **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Irene Rizzini, Irma Rizzini [versão digital]. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=28107>. Acesso em: 3 jul. 2025.



TJRO. Vara de Proteção à Infância avalia adequações no Lar do Bebê. Assessoria de Comunicação Institucional do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/noticias/mais-noticias/vara-de-protectao-a-infancia-avalia-adequacoes-no-lar-do-bebe>. Acesso em: 15 jun. 2025.

VENÂNCIO, R. P.; MARCÍLIO, Maria Luiza. História Social da criança abandonada. **Revista Brasileira de História**, v. 19, n. 37, p. 313–316, set. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/8jkMxQPJhWL8PcL4ScSsqwt/>. Acesso em: 03 jul. 2025.



REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 14/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

O Fundeb e a concretização do direito à educação: paradigmas para a educação brasileira

***Fundeb and the realization of the right to education: paradigms
for Brazilian education***

Vinícius Casalli Tessila Melo¹

Marcos Giovane Ártico²

¹ E-mail: vinicasalli@hotmail.com

² Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Graduado em Direito pela UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Promotor de Justiça desde 2011, com atuação nas áreas criminal e defesa da probidade administrativa. Titular da 7ª Promotoria de Justiça de Ji-Paraná/RO. <http://lattes.cnpq.br/3170312956513565>. <https://orcid.org/0009-0001-5839-7528>. E-mail: marcosartico20@gmail.com.

Resumo

O presente artigo traz um estudo a respeito do financiamento público da educação básica brasileira por meio da análise das reformas realizadas no ano de 2020 no Fundeb e se o programa obteve resultados positivos desde sua implementação em 2007. Para realizar o estudo, foram analisados dados educacionais do IDEB, bem como realizada pesquisa bibliográfica de artigos acadêmicos, legislação e reportagens, com o fim de se obter os principais problemas que permeiam a educação básica no Brasil atualmente, além de avaliar a evolução histórica do direito à educação, por meio da análise de todas as Constituições republicanas do Brasil, de 1891 a 1988. Os resultados mostram que a instituição do Fundeb trouxe melhorias nos indicadores da educação brasileira, porém não foram suficientes para anular as desigualdades históricas que maculam o país, além de não haver o atingimento da meta estabelecida para o IDEB no ano de 2021, em relação aos anos finais do ensino fundamental e ensino médio.

Palavras-chave: educação; Constituição; financiamento.

Abstract

This article presents a study on the public financing of basic education in Brazil through an analysis of the reforms carried out in 2020 in Fundeb and whether the program has achieved positive results since its implementation in 2007. To carry out the study, educational data from IDEB were analyzed, as well as bibliographic research of academic articles, legislation, and reports, in order to obtain the main problems that permeate basic education in Brazil today, in addition to evaluating the historical evolution of the right to education in the country through the analysis of all of Brazil's republican Constitutions, from 1891 to 1988. The results show that the institution of Fundeb brought improvements in Brazilian education indicators, but they were not enough to eliminate the historical inequalities that stain the country. In addition, the target established for IDEB in 2021 was not achieved in relation to the final years of elementary and high school.

Keywords: education; Constitution, financing.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 sintetizou a evolução da abrangência do sistema de educação básica brasileiro, com o fim de possibilitar a toda a população o acesso à educação pública, gratuita e de qualidade. No artigo 6º, o direito à educação é definido como “direito social”, podendo ser classificado como direito fundamental de segunda geração. O referido diploma legal também instituiu o artigo 212, no qual resta incontroversa a necessidade de a União destinar grande parte do orçamento público para educação, assim como Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais contribuem ainda mais na proporção de seus orçamentos.

Em que pese grandes montantes de dinheiro sejam destinados à educação, o Brasil ainda amarga posições ruins nos *rankings* nacionais e internacionais, recebendo notas baixas em ciências, matemática e língua pátria, de acordo com os dados do Pisa de 2022 (Brasil, 2022). Além de obter pontuações baixas internacionalmente, avaliações realizadas pelo IDEB demonstram a existência de desigualdades extremas na educação brasileira, especialmente numa perspectiva regional e étnica (IEDE, 2024).

Diante do problema educacional crônico brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (Becker, 2021), o qual foi substituído pelo Governo Federal, no ano de 2007, o qual instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que era provisório até a data de 2020, momento no qual se tornou um fundo permanente para a educação (EC 108).

O Fundeb pode ser definido como:

[...] é um conjunto de 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) que serve como mecanismo de redistribuição de recursos destinados à Educação Básica. Isto é, trata-se de um grande cofre do qual sai dinheiro para valorizar os professores e desenvolver e manter funcionando todas as etapas da Educação Básica – desde creches, Pré-escola, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio até a Educação de Jovens e Adultos (EJA) [...] (Todos pela educação, 2025).

A partir da instituição do Fundeb e de sua alteração no ano de 2020, é importante questionar se o mecanismo realmente melhorou a educação básica brasileira, principalmente em relação aos indicadores nacionais e internacionais. Para tanto, têm-se como problemas de pesquisa: o Fundeb conseguiu melhorar a qualidade geral da educação brasileira desde 2007? Tal problema se justifica pela grande quantidade de recursos públicos injetados na educação pública desde 2007 e pelos poucos avanços obtidos na área desde a instituição do programa. Ademais, tem-se outro problema: quais são os principais desafios enfrentados pela educação brasileira? justifica-se pela natureza global do problema educacional brasileiro, o qual não envolve apenas recursos financeiros, mas também falta de qualificação e desvalorização do professor, falta de estrutura física na maioria das escolas e falta de segurança na relação aluno e professor.

O objetivo geral do presente artigo é analisar a efetividade do Fundeb como modo de financiamento governamental à educação brasileira. Já os objetivos específicos são analisar a evolução e a importância constitucionais do direito à educação no Brasil; trazer os principais problemas que permeiam a educação básica brasileira; explicar os fundamentos legais, o panorama histórico e o funcionamento do Fundeb. Para tanto, elegeu-se o método de pesquisa bibliográfico, consistente na análise de outros textos referentes à matéria com o fim de obter dados, opiniões, circunstâncias e explicações sobre os mais variados institutos. Na primeira seção, será realizado panorama histórico das Constituições republicanas brasileiras, focando-se na evolução do direito à educação tanto material quanto formalmente. Na segunda seção, serão abordados diversos problemas que permeiam a educação brasileira, principalmente na contemporaneidade, e como esses problemas contribuem para que o país obtenha desempenho

ruim internacionalmente. Na terceira seção, será abordada a instituição do Fundeb, dados do programa, sua evolução, modo de funcionamento e o impacto direto dessa política nos índices educacionais nacionais.

1 O direito constitucional à educação no Brasil

Durante o Brasil Imperial, o governo central investia cerca de 1,80% do orçamento em educação geral, sendo investidos 0,47% apenas para instrução primária e secundária, sendo valores evidentemente insuficientes para o custeio de um sistema verdadeiramente eficiente de níveis continentais e que visasse à educação integral de uma população crescente de cerca de 9 (nove) milhões de habitantes em 1872 (Westin, 2022).

Com a Proclamação da República (1889), houve a promulgação da segunda Constituição do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891, a qual se limitou a afirmar a laicidade da educação brasileira (artigo 71, da Constituição de 1891), (Campanhole; Campanhole, 1983) não trazendo novos mecanismos de financiamento, composição de programas educacionais e políticas públicas fomentadoras do setor. A então recém-constituída República Brasileira, ao adotar a federação como forma de Estado, herdou a estrutura descentralizada da educação do Império, mantendo-a sob responsabilidade das províncias, as quais foram promovidas a Estados da Federação. Diante da descentralização, em que pese fossem realizadas reformas locais, tais como a Reforma Paulista de 1892, a educação passou ao controle cada vez mais intenso das oligarquias rurais.

Diante desse cenário, durante a República Velha, o ensino público brasileiro permaneceu estagnado, sendo que tal constatação pode ser comprovada pelo número de analfabetos, o qual continuou em 65% da população entre as décadas de 1900 e 1920, sendo que o número absoluto aumentou, saindo de cerca de 6 milhões para 11,4 milhões (Saviani, 2013).

Em 1930, houve a ascensão ao poder por Getúlio Vargas, o qual permaneceu sob governo provisório até 1934, ano no qual foi promulgada a terceira constituição brasileira. Tal texto constitucional possuía previsões mais consistentes no tocante ao direito à educação, principalmente no Capítulo II, “Da Educação e da Cultura”, prevista no Título V. No artigo 149 do referido texto constitucional, há a definição da competência da família e do poder público no fomento e oferecimento de educação, com o fim de possibilitar “efficientes factores da vida moral e economica da Nação, e desenvolva num espirito brasileiro a consciencia da solidariedade humana (sic)” (Brasil, 1934).

A Constituição de 1934 também foi pioneira no sentido de prescrever a gratuidade do ensino primário em âmbito constitucional (art. 150, parágrafo único, alínea “a”), a obrigatoriedade do ensino, a liberdade de ensino (art. 150, parágrafo único, alínea “c”), seleção pelo mérito, estabilidade de professores, remuneração condigna do corpo docente, liberdade de cátedra e, principalmente, vinculação orçamentária dos entes federativos, sendo que a União e os Municípios aplicariam sempre acima de 10% e os Estados e Distrito Federal sempre acima de 20% das

rendas decorrentes de impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156 da Constituição Federal de 1934). A referida constituição, ainda, determinava em seu artigo 157 que a União, os Estados e o Distrito Federal reservariam parte de seus patrimônios para a formação de fundos educacionais.

O advento de tal texto constitucional coincidiu com a política varguista de industrialização por meio da criação de indústrias de base, as quais necessitavam de mão de obra alfabetizada. Ainda, durante esse período, houve o acentuamento da urbanização brasileira, momento no qual muitos municípios, principalmente nos grandes centros industriais próximos ao litoral, passaram por grandes aumentos populacionais (Azeredo; Felin, 2019).

Já na Constituição de 1937, no contexto do Estado Novo Varguista, os princípios presentes na Constituição anterior foram excluídos ou relativizados, sendo claro exemplo o artigo 129, o qual diz que “o ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais” (Brasil, 1937). Outro ponto importante é o artigo 130, o qual demonstra que a gratuidade da educação não ocorria nos moldes atuais, eis que os favorecidos e/ou que não pudessem comprovar a impossibilidade de recursos tinham a obrigação de efetuar o pagamento de “quantia módica” para o custeio das atividades educacionais. O artigo 128 disciplina a liberdade da arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e às associações públicas ou particulares. Durante o Estado Novo, surgiram as Leis Orgânicas Educacionais, demonstrando a preferência do regime pela organização da educação brasileira por meio de leis esparsas, em detrimento da centralização em um único diploma legal. A vinculação orçamentária prevista na Constituição anterior foi retirada da *Polaca*³.

Na Constituição de 1946, houve retorno às disposições da Constituição de 1934. Com o Golpe Militar de 1964, promulgou-se nova Constituição em 1967, a qual trouxe relativização na gratuidade do ensino, tendo em vista o contido no artigo 168, § 3º, inciso III, no qual sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior (Brasil, 1967). Não houve contemplação à remuneração condigna do corpo docente, estabilidade dos professores, seleção pelo mérito, vinculação orçamentária e vitaliciedade e inamovibilidade dos cargos.

Por fim, chega-se à Constituição de 1988, a qual trouxe diversos avanços para a pasta, dentre os quais a vinculação orçamentária, elevada a 25% do orçamento para estados e municípios e 18% para a União, conforme artigo 212 (Brasil, 1988). Ademais, o artigo 207 institui a autonomia das Universidades, mantendo o princípio da universalidade da educação, gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental.

³ É o nome popular da Constituição Brasileira de 1937, outorgada por Getúlio Vargas durante o Estado Novo. Este apelido foi dado devido à semelhança com a Constituição polonesa de 1935, e reflete o caráter autoritário e centralizador do documento.

2 Os principais problemas que permeiam a educação brasileira

Em que pese haja evidente evolução constitucional e infralegal em relação ao direito à educação no Brasil, o setor ainda cambaleia no país, principalmente quando o assunto é educação básica. Um dos problemas que ainda assombram as estatísticas brasileiras é o analfabetismo, o qual traz diversas questões de ordem social, política e econômica, eis que dificulta a mobilidade social do sujeito e a inserção no mercado formal de trabalho.

De acordo com as estatísticas coletadas no Censo de 2022, o analfabetismo no Brasil caiu de 9,6% (2010) para 7% (2022) (IBGE, 2022), demonstrando evolução na quantidade de pessoas devidamente alfabetizadas. Todavia, o país não atingiu as metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em 2014 e que tinha como um dos objetivos a erradicação do analfabetismo. No ano de 2021, a três anos de vencimento do prazo, o Brasil não cumpriu nenhuma meta do plano, bem como apresentou regressão em três das 20 metas (G1, 2021), tais como educação em tempo integral, erradicação do analfabetismo e educação de jovens e adultos e profissional. O analfabetismo funcional é outro problema que ainda permeia a sociedade brasileira, sendo que 29% da população brasileira entre 15 e 64 anos não sabem ler ou escrever ou sabem muito pouco, a ponto de não conseguir compreender pequenas frases ou identificar números de telefone ou preços (Tokarnia, 2025). O índice é ainda mais grave ao se observar que a pesquisa foi divulgada em 2025, sendo que não houve evolução no índice desde 2018, demonstrando que a alfabetização plena de jovens, adultos e idosos ainda é vista como “segunda opção” pelo Estado.

Outro problema crônico na educação brasileira é a desvalorização do docente, a qual ocorre principalmente pela baixa remuneração paga aos professores, que é cerca de 47% abaixo da média dos países desenvolvidos (Gomes, 2024), sendo que o Brasil foi apontado como o país no qual os professores mais trabalham e menos são valorizados, além de ser o segundo país que mais reduziu o investimento em educação entre os anos de 2015 e 2021, com redução de 2,5% no percentual, indo na contramão das economias desenvolvidas.

Tal característica da educação brasileira gera diversos problemas, dentre eles a grande chance de desistência da carreira por parte dos docentes, levando à dificuldade de contratação de novos professores e, consequentemente, ao aumento de aulas vagas nas escolas públicas, prejudicando o ensino. Estima-se que o Brasil passará por um “apagão de docentes”, levando a um *déficit* de cerca de 235 mil professores até 2040 (Castilho, 2025), ocasionado pela desistência precoce da carreira, envelhecimento do corpo docente e baixo interesse dos jovens pela licenciatura. De acordo com a pesquisa da ONG Conectando Saberes, publicada em 2023, 70% dos professores apontam como frequente a inadequação docente, isto é, quando o docente leciona áreas alheias à sua formação; 77% afirmam que os salários e planos de carreira levam os educadores a desistir do trabalho; 75% afirmam que as questões psicológicas causadas pela rotina difícil também levam à desistência (G1, 2023).

Outro fator que tem como enfoque principal a relação docentes x discentes diz respeito à falta de disciplina e interesse dos alunos em todos os aspectos. De acordo com o portal O Tempo Brasil, cerca de 63% dos professores se queixam de tal problema, o qual traz diversos entraves, dentre eles a baixa eficiência no aprendizado em toda a turma, eis que a indisciplina é contagiente, de modo a macular a sala de aula inteira, a qual perde tempo e foco nas matérias básicas. Além disso, a falta de interesse não colabora com o ensino, porquanto o estudante apenas ocupa um espaço no ambiente escolar, não aprendendo efetivamente, prejudicando a continuidade dos estudos, a ascensão profissional e a qualidade das aulas como um todo.

Aventa-se a falta de envolvimento da família nos estudos e demais assuntos pertinentes à escola. De acordo com 59% dos professores (O Tempo, 2024), a ausência dos responsáveis na escola traz prejuízos reais, tais como a falta de incentivo à continuidade dos estudos por parte dos jovens, sendo um dos fatores que podem explicar a elevada evasão escolar (5,9% dos jovens deixam de estudar durante os anos finais da educação básica) (Brasil, 2024a) no sistema educacional brasileiro, principalmente no ensino médio. A falta de envolvimento dos responsáveis também gera outras dificuldades, tais como aumento nos índices de ansiedade, agressividade e baixa autoestima, eis que o estudante tem que enfrentar diversos desafios durante a caminhada escolar, tais como mudanças nas relações interpessoais e no corpo, bem como o aumento do grau de dificuldade inerente ao avanço dos estudos. Além disso, a ausência dos pais não apenas reflete na qualidade educacional a nível local e individual, mas também a nível nacional, tendo em vista a baixa participação popular na formulação do currículo educacional por parte da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), fazendo com que o povo tenha pouco ou nenhum controle sobre o que é ensinado às crianças e adolescentes, distanciando-se ainda mais os pais do ambiente escolar e aumentando os desafios outrora citados.

A falta de infraestrutura nas escolas brasileiras é outro fator que deve ser citado. De acordo com pesquisa realizada com 444 docentes de escolas públicas e particulares, por parte do Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior (Semesp), 57,7% dos docentes elencaram a falta de tecnologia e infraestrutura básicas nas escolas. Ademais, 55% das escolas para a primeira infância não possuem banheiros adequados, com privadas e lavatórios adequados para crianças de até 6 anos (Todos pela educação, 2025). De acordo com a mesma pesquisa, 64% das escolas não possuem parques infantis, 37% não possuem material pedagógico infantil, sendo essas necessidades básicas para o aprendizado da primeira infância, momento no qual começa a ser fomentado o interesse pelos estudos e pela participação ativa na sociedade.

Quanto à estrutura básica, 69% não possuem biblioteca ou sala de leitura e 53% das escolas não possuem refeitório. Por fim, a respeito dos serviços básicos, 59% não dispõem de acesso à rede de esgoto, 36% não possuem acesso à rede de água e 30% não têm acesso à coleta de lixo. Os dados são alarmantes, devido ao fato de o estudante não se sentir estimulado a evoluir nos estudos por conta da ausência total ou parcial de estrutura básica nas escolas.

O senso comunitário de pertencimento ao local é prejudicado, fazendo com que o estudante veja a escola como “apenas um local sem importância”. De acordo com a “teoria das

janelas quebradas” (Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, 2023, n.p), o fenômeno de degradação do espaço público gera ondas de violência, principalmente vandalismo, devido ao fato de que o espaço degradado transmite a ideia de deterioração, desgaste, despreocupação e desinteresse, fazendo com que a desordem gere ainda mais desordem. Aplicando tal teoria nas escolas brasileiras, torna-se evidente que a falta de infraestrutura básica, aliada à precariedade das instalações fomentará o vandalismo e o *bullying* por parte dos estudantes que, conforme dito anteriormente, não conseguem enxergar a escola como “bem público de uso especial”, conforme disciplinado na legislação civil.

A falta de atendimento psicológico, tanto para discentes, quanto para docentes, é um fator a ser considerado. De acordo com a já citada pesquisa realizada pela Semesp, 39% dos docentes afirmam que o atendimento psicológico dentro das escolas é inexistente ou parcialmente ausente. Os dados são alarmantes, eis que a cada 10 escolas, apenas uma possui psicólogo (Alfano, 2024), sendo que no estado de Rondônia apenas 9% das escolas contam com o profissional. Os prejuízos ao desenvolvimento do ensino em razão desta constatação são diversos, tais como a falta de aconselhamento para alunos que sofrem e/ou praticam *bullying*, bem como o aumento de doenças psicológicas no ambiente de ensino que, somados à falta de interesse dos responsáveis, à baixa infraestrutura das escolas e às dificuldades econômicas das famílias, torna o ambiente ideal para a proliferação de abusos, violências, dependências emocionais e discursos extremistas, os quais podem evoluir para verdadeiros atos infracionais em pleno ambiente escolar.

3 A instituição do Fundeb e suas principais características

O Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi instituído no ano de 2006 por meio da Emenda Constitucional nº 53, sendo regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. O Fundo consiste em uma conta estadual na qual os municípios depositam 20% da receita arrecadada com oito tributos específicos (Becker, 2021). Para que seja atingido o percentual de 25% determinados pela Constituição Federal, é necessário destinar pelo menos 5% do valor arrecadado com os mesmos oito tributos para uma conta municipal específica para educação. Nesta conta, também devem ser depositados 25% dos demais valores arrecadados com outros tributos. Os valores do Fundeb estadual são distribuídos de acordo com o número absoluto de matrículas na educação básica, por meio de uma média ponderada, de modo a garantir um investimento mínimo por aluno e, assim, melhorar a qualidade da educação brasileira, principalmente por meio da distribuição de recursos pelo território nacional.

O Fundo tinha como objetivo melhorar a educação brasileira no período de 14 anos. Porém, no ano de 2020, no fim da vigência do Fundeb, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 108/2020, a qual conferiu ao Fundo caráter permanente. Pontos importantes em relação ao Fundo dizem respeito a sua atual permanência como modo de financiamento à educação básica; a manutenção de parte do fundo (cerca de 70% dos valores) exclusivamente para pagamento de profissionais da educação; a ampliação gradativa da complementação pela União; consagração do conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) como meio de orientação para o financiamento

à educação. Um ponto interessante em relação à EC nº 108/2020 diz respeito à estabilidade do Fundo, o qual não precisa mais ser renovado por meio da força política, abrindo oportunidades para maior segurança no financiamento público à educação básica (Brasil, 1988). Outrossim, o Fundeb possui valor mínimo a ser aplicado, de modo que eventuais crises orçamentárias não ensejariam a redução dos valores investidos na educação, bem como o Teto de Gastos não poderia limitar os repasses realizados pela União em relação ao Fundo.

Conforme dito anteriormente, um dos objetivos do Fundeb foi a valorização do profissional da educação, sobretudo tendo o Piso Nacional da Educação como referência. Ora, conforme abordado no capítulo anterior, um dos maiores problemas da educação brasileira é a baixa valorização do profissional da educação, de modo que o Brasil fica à mercê de mais jovens ingressarem na carreira, o que pode levar a um “apagão de docentes” nas próximas décadas.

Todavia, mesmo com a instituição do Piso Salarial Nacional, os docentes ainda se encontram com remuneração anual (US\$ 14.775,00) menor que a média da OCDE (US\$ 34.540,00), fazendo com que o profissional da educação não seja valorizado e, com isso, diminuindo a qualidade do ensino como um todo, eis que é peça fundamental para a melhora nos índices educacionais nacionais.

Outro ponto importante da Reforma do Fundeb diz respeito à complementação mínima da União, a qual passou de 10% para 23%, conforme artigo 212-A, inciso V, da Constituição Federal, sendo que tal aumento representa evolução de R\$ 17,5 bilhões em 2021 para R\$ 39,3 bilhões em 2026. Ou seja, serão 10% (artigo 212-A, inciso VI, alínea “a”, da CF/88) distribuídos no modelo vigente, por meio do valor anual por aluno (VAAF), com o fim de fomentar a educação básica em estados das regiões Norte e Nordeste e, com isso, mitigar as desigualdades regionais historicamente existentes no Brasil.

Demais valores na importância de 10,5% serão distribuídos de acordo com o disciplinado no artigo 212-A, inciso V, alínea “b”, da CF/88, ou seja, por meio de valor aluno total (VAAT), o qual considerará a totalidade de recursos de estados e municípios destinados à educação, de modo a focar em municípios com baixa arrecadação com sede em estados com boa arrecadação. Na prática, ambas as metodologias (VAAF e VAAT) têm como objetivo identificar e investir em escolas com baixo nível de recursos, mesmo que presentes em estados mais ricos (Ferreira, 2024). Ademais, outros 2,5% (artigo 212-A, inciso V, alínea “c”, da CF/88) devem ser investidos em redes públicas que consigam melhorar seus indicadores, representados por diminuição nas desigualdades, melhoria da aprendizagem e da gestão, etc.

Em 2024, a complementação trazida pela União chegou ao nível 19%, e que deverá chegar aos 23% até o ano de 2026, sendo que os critérios de destinação de recursos por meio da União e demais entes deverão ser revistos a partir do sexto ano de vigência do Fundo e, após isso, a cada 10 anos, conforme inscrito no artigo 60-A, do ADCT. Tal complementação é de suma importância, eis que os maiores investidores do Fundo são Municípios e Estados, os quais possuem menor disponibilidade financeira, principalmente se forem analisadas as desigualdades territoriais existentes no Brasil.

3.1 Os principais efeitos do novo Fundeb

A partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020, houve a sucessão de duas novas normas infraconstitucionais, quais sejam, a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, sobre o qual trata o artigo 212-A, da CF/88; e a Lei nº 14.276/2021, que altera a lei anteriormente citada.

Um dos pontos mais importantes diz respeito à complementação da União para o Fundeb, sendo que durante a tramitação da Emenda Constitucional houve evidente “cabo de guerra” entre forças políticas no Congresso Nacional, sendo apresentados valores entre os percentuais de 40% e 10-15%.

O portal Todos pela Educação, presidido pela Sra. Priscila Cruz, defendeu em audiência pública realizada em 22 de outubro de 2019 o aumento dos repasses pela União na importância de 5%, sob o argumento de que não é mais necessário tanto dinheiro para a educação pública brasileira, e sim melhor gestão.

[...] não existe financiamento sem gestão e gestão sem financiamento, é verdade é muito desigual. O Brasil é muito desigual, é desigual em resultados, desigual em condições e a gente tem aqui uma situação [apontando para apresentação de ppt] que com investimentos diferentes resultados iguais e a mesma coisa, resultados iguais com investimentos diferentes, a gente precisa melhorar a alocação, a implementação, a melhoria constante dessas políticas, melhorias constantes na educação, o investimento importa mas o que mais explica é a gestão, é como você aplica esse dinheiro. [...] Vou falar da complementação da União, mas na lógica que a gente tem que ter maior eficiência nessa maior complementação da União se a gente simplesmente não olhar para modelagem se a gente só fizer a discussão de mais complementação da União o que a gente vai ter nesse novo fundeb, que, de novo, é uma oportunidade de dar um passo mais arrojado na direção de mais qualidade com equidade. Então, se a gente pegar aqui a PEC 65 de 2019 do senado, que só prevê uma maior complementação da União (40%), o que a gente gera com isso aqui é que 12 bilhões de reais deixam de ir para os alunos, para os municípios que mais precisam, que estão numa situação de subfinanciamento que só aumenta, esse é o perigo das bandeiras vazias, hoje como a gente tá, que é os 10% aqui a gente já tá colocando no fundeb atual 4 bilhões e 700 mil reais mas é que a gente deixa de colocar para os municípios e alunos que mais precisam [...] então não adianta a gente só aumentar a complementação da União se a gente não mexer nas regras internas desse Fundeb (apud Gluz, 2021, p. 7).

Outras alterações pertinentes realizadas pelo Novo Fundeb dizem respeito a alterações puramente constitucionais. Como exemplo, há o artigo 158 da Constituição Federal de 1988, cuja nova redação diz respeito ao pertencimento aos municípios de 65%, no mínimo, na proporção de valores adicionados nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios, bem como 35% de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Antes, os valores eram de $\frac{3}{4}$ e $\frac{1}{4}$, respectivamente. Ainda, foi instituído o artigo 163-A, o qual disciplina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão

suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (Brasil, 1988). Outrossim, o artigo 206, inciso IX, CF/88, diz o seguinte: “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”. Há também o artigo 193, parágrafo único, da Constituição Federal, o qual disciplina que:

O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (Brasil, 1988).

No artigo 211, é disciplinado o seguinte:

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório; § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas; § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 da Constituição (Brasil, 1988).

Há também o artigo 212, o qual versa:

§ 7º É vedado o uso de recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões; § 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento de ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas; § 9º A Lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal (Brasil, 1988).

O novo Fundeb traz outras novidades, dentre elas a necessidade de os entes federativos organizarem seus sistemas educacionais visando à universalização, qualidade e equidade do ensino compulsório, sendo que tal organização deverá se pautar pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ), o qual será definido por lei complementar.

Sua adoção se justifica por três circunstâncias: insuficiência de condições de ofertas na educação básica pública; limitações na atual política de financiamento/custeio; persistência da desigualdade. Tais circunstâncias são importantes em razão do papel do Estado de modificar a realidade social, principalmente por meio da redução das desigualdades históricas que assolam o país, independentemente de serem por conta de etnia, renda, localidade e afins. Tal modificação da realidade deve ser realizada mediante participação popular, com o fim de garantir a efetividade e a legitimidade material das normas.

Considerações finais

A educação brasileira possui diversos desafios de difícil resolução, tais como desvalorização do docente, violência nas escolas, falta de interesse dos alunos no conteúdo ministrado em sala de aula, ausência de progressão de carreira ao docente, ausência total ou parcial de infraestrutura básica nas instituições de ensino, os quais são causados não apenas pela falta de recursos públicos, mas também pela ausência de participação dos demais setores sociais na formulação das políticas públicas educacionais, bem como pela negligência de muitos responsáveis em relação a seus dependentes, gerando falta de interesse não apenas nos estudos, mas também na própria gestão democrática da educação brasileira, a qual historicamente teve atenção secundária por parte do Poder Público, conforme comprovou-se pela análise das Constituições republicanas brasileiras, cujas disposições a respeito de financiamento público educacional eram insuficientes para o Brasil, o qual possui dimensões continentais e grande contingente populacional.

Quanto à melhora da qualidade da educação brasileira, entre os anos de 2007 e 2025, afere-se que o Fundeb subsidiou a resolução total ou parcial dos graves problemas que permeiam a educação brasileira. De acordo com os dados, houve redução do analfabetismo, sendo que a porcentagem de analfabetos caiu de 9,6% para 7% em 12 anos (IBGE, 2022). Ainda, houve ligeira melhora nos índices do IDEB, o qual avalia a qualidade da educação básica no Brasil por meio de notas de 0 a 10 (Brasil, 2024b).

Conclui-se que o Fundeb aumentou a quantidade de recursos para a educação básica brasileira desde 2007, sendo política pública fundamental para que haja a garantia do financiamento do setor, principalmente para garantir remuneração justa aos docentes, levando à valorização da carreira e, consequentemente, na melhoria da educação no Brasil. Pode-se concluir também que os desafios para a educação brasileira continuam presentes, sendo necessária maior participação popular com viés democrático para fomentar o setor, seja a nível nacional, seja em nível local, principalmente pelo acompanhamento dos responsáveis por seus dependentes nas escolas, com o fim de despertar no aluno o interesse pelos estudos, ajudando a melhorar a qualidade do ensino a nível individual e coletivo.

Referências

ALFANO, Bruno. Apoios em falta: de cada dez escolas do país, só uma tem psicólogo, e duas contam com profissional de segurança. **O Globo**, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2024/03/11/apoios-em-falta-de-cada-dez-escolas-do-pais-so-uma-tem-psicologo-e-duas-contam-com-profissional-de-seguranca.ghtml>. Acesso em: 9 jul. 2025.

AZEREDO, Laura; FELIN, Bruno. A história da urbanização brasileira. **WRI Brasil**, 27 maio 2019. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/historia-da-urbanizacao-brasileira>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BECKER, Kalinca Léia. Uma Análise da Contribuição do Fundeb sobre a Qualidade da Educação Pública dos Municípios Brasileiros. Texto para Discussão, n. 2641, **Instituto de**

Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, abr. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10557/1/td_2641.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 9 jul. 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: 29 abr. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo 2022: Taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. **Agência de Notícias**, 17 maio 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, ed. extra C, p. 1, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Ensino médio tem maior taxa de evasão da educação básica. **Agência Gov**, 22 fev. 2024a. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202402/ensino-medio-tem-maior-taxa-de-evasao-da-educacao-basica>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Ideb: Brasil avança nos anos iniciais do ensino fundamental. **Agência Gov Educação**, 14 ago. 2024b. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/ideb-brasil-avanca-nos-anos-iniciais-do-ensino-fundamental>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Resultado final do IDEB 2007**. Brasília, jun. 2008. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resultado_ideb2007.pdf. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Ranking da educação: Brasil está nas últimas posições no Pisa 2022; veja notas de 81 países em matemática, ciências e leitura. **G1**, 5 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com>.

com/educacao/noticia/2023/12/05/ranking-da-educacao-brasil-esta-nas-ultimas-posicoes-no-pisa-2022-veja-notas-de-81-paises-em-matematica-ciencias-e-leitura.ghhtml. Acesso em: 9 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação. Portal da Câmara dos Deputados – **Notícias**, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. Constituições do Brasil. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1983, p. 587. Apud: SAVIANI, Dermerval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743–760, jul.–set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BcRszVFxGBKxVgGd4LWz4Mg/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CASTILHO, Jade. Apagão de professores: Brasil pode ter déficit de até 235 mil docentes até 2040. Fluxo Educação, **Fundação Carlos Chagas**, 8 maio 2025. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/fluxo-educacao/apagao-de-professores-brasil-deficit-de-ate-235-mil-docentes-ate-2040>. Acesso em: 9 jul. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAÚJO, Walisson Maurício Pinho de. Financiamento da educação, FUNDEB e direito à educação: educação pública de qualidade social e com gestão pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 38, n. 1, p. 100–120, 2022. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S2447-41932022000100100&script=sci_arttext. Acesso em: 29 abr. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes; MARQUES, Luciana Rosa; SILVA, Maria Vieira. Fundeb e os desafios para a garantia do direito à educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 645–660, set./dez. 2021. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1450/1067>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FERREIRA, Felipe. Mudanças na complementação do Fundeb: entenda como vão funcionar o VAAF, VAAT e VAAR. **Empreendedor**, 1 mar. 2024. Disponível em: <https://empreendedor.com.br/negocios/mudancas-na-complementacao-do-fundeb-entenda-como-vao-funcionar-o-vaaf-vaat-e-vaar/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

GLUZ, Micaela Passerino. O novo Fundeb é uma vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do novo Fundeb. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 10, p. 1–20, maio 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/110856>. Acesso em: 29 abr. 2025.

GOMES, Tamiris. Professores brasileiros têm salário 47% abaixo da média de países desenvolvidos. **CNN Brasil**, 10 set. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/educacao/professores-brasileiros-tem-salario-47-abaixo-da-media-de-paises-desenvolvidos/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

G1 – O Globo. Baixos salários e falta de perspectiva de carreira fazem professores desistirem da profissão, diz pesquisa. **G1**, 24 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-hoje/>

noticia/2023/01/24/baixos-salarios-e-falta-de-perspectiva-de-carreira-fazem-professores-desistirem-da-profissao-diz-pesquisa.ghtml. Acesso em: 9 jul. 2025.

G1 – O Globo. Brasil regride em meta para acabar com o analfabetismo e não alcança objetivo de investir mais na educação, diz relatório. **G1**, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/06/24/brasil-regride-em-meta-para-acabar-com-o-analfabetismo-e-nao-alcanca-objetivo-de-investir-mais-na-educacao-diz-relatorio.ghtml>. Acesso em: 9 jul. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2022: Taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. **Agência de Notícias**, 17 maio 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 9 jul. 2025.

IEDE – Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional. Desigualdade entre escolas pobres e ricas é de 4 anos ao fim do Ensino Fundamental. **Portal Iede**, 15 ago. 2024. Disponível em: <https://portaliede.org.br/contribuicao/folha-de-s-paulo-desigualdade-entre-escolas-pobres-e-ricas-e-de-4-anos-ao-fim-do-ensino-fundamental/>. Acesso em: 9 jul. 2025

O TEMPO. Desinteresse de alunos e remuneração: professores listam problemas da educação brasileira. **O TEMPO**, 28 maio 2024. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/brasil/2024/5/28/desinteresse-de-alunos-e-remuneracao--professores-listam-problem>. Acesso em: 9 jul. 2025.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Revista de Estudos em Financiamento da Educação**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 45–63, 2018. Disponível em: https://exemplo.org.br/artigos/impacto_financeiro_FUNDEB.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 687–705, set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BcRszVFxGBKxVgGd4LWz4Mg/?lang=pt>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SENADO FEDERAL. 1º Censo do Brasil, feito há 150 anos, contou 1,5 milhão de escravizados. **Senado Notícias**, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/1o-censo-do-brasil-feito-ha-150-anos-contou-1-5-milhao-de-escravizados>. Acesso em: 9 jul. 2025.

TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação. **ÂNIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito da UniOpét**, Curitiba, n. 1, p. 1–12, 2007. Disponível em: https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/animal/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Maioria das escolas com Educação Infantil não tem estruturas básicas, como biblioteca, parque e refeitório. **Todos pela Educação**, 29 ago. 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/maioria-das-escolas-com-educacao-infantil-nao-tem-estruturas-basicas/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. O que é e como funciona o Fundeb?. **Todos pela Educação**, 28 set. 2020. Disponível em: <https://tudospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

TOKARNIA, Mariana. Três em cada 10 brasileiros são analfabetos funcionais, indica estudo: Pesquisa mostra que nível é o mesmo de 2018. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 5 mai. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2025-05/tres-cada-10-brasileiros-sao-analfabetos-funcionais-0#:~:text=Entre%20os%20brancos%2C%2028%25%20s%C3%A3o,%25%20tem%20uma%20alfabetiza%C3%A7%C3%A3o%20consolidada>. Acesso em: 9 jul. 2025.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ – UESC. Teoria das janelas quebradas. 2023. **Projetos Cidade Imaginada, Cidade Possível**, Disponível em: <https://www.uesc.br/projetos/cidade-imaginada-cidade-possivel/2023/teoria-janelas-quebradas.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2025.

VIEIRA, Andrea Mara R. S. O novo Fundeb e o direito à educação: avanços, retrocessos e impactos normativos. **Revista Brasileira de Estudos de Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 441–464, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/890/653c>. Acesso em: 29 abr. 2025.

WESTIN, Ricardo. 1º Censo do Brasil, feito há 150 anos, contou 1,5 milhão de escravizados. **Agência Senado**, Brasília, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/1o-censo-do-brasil-feito-ha-150-anos-contou-1-5-milhao-de-escravizados>. Acesso em: 9 jul. 2025.



REVISTA JURÍDICA DO MPRO

Ano 2025 n° especial

ISSN 2595-3265

Submetido em: 16/09/2025

Aprovado em: 15/12/2025

A atuação do Ministério Público na garantia de acessibilidade urbana: desafios e perspectivas na pavimentação inclusiva para pessoas com deficiência

***The role of the Public Prosecutor's Office in guaranteeing urban
accessibility: challenges and perspectives in inclusive paving for
people with disabilities***

Vitória Mainã de Almeida Azevedo¹

Laila de Oliveira Cunha Nunes²

¹ Bacharela em Direito pelo Centro Universitário São Lucas e pós-graduanda em Políticas Públicas e Tutela dos Vulneráveis no Âmbito do Ministério Público na Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia (EMPRO). E-mail: maina.azevedo@gmail.com.

² Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, atuando como coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária e como professora da Escola Superior do MPRO. Doutoranda em Direito/PUC-PR. Mestra em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Especialista em Direito e Prática Constitucional (2023). Especialista em Direito Ambiental (2023). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção (2018). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2010). Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho (2009). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2008). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2006). Ex-oficiala do Ministério Público de Minas Gerais. <http://lattes.cnpq.br/4422516664393427>. <https://orcid.org/0000-0002-4928-5110>. E-mail: lailaocunha@yahoo.com.br.



Resumo

Inserido no contexto da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e diante dos desafios persistentes de transformação urbana adaptada em Rondônia, este estudo tem por objetivo analisar a atuação do Ministério Público de Rondônia na promoção da acessibilidade urbana por meio da pavimentação inclusiva voltada a pessoas com deficiência. Para tanto, empregou-se metodologia qualitativa e exploratória, estruturada em revisão bibliográfica e análise documental de legislação, relatórios institucionais, decisões judiciais e matérias jornalísticas referentes a intervenções ministeriais. Os resultados evidenciam que o MPRO utiliza instrumentos extrajudiciais (termos de ajustamento de conduta) e judiciais (ações civis públicas) para induzir obras de calçamento e implantação de elementos de desenho universal, tendo gerado avanços concretos na mobilidade de usuários em diversos municípios. Conclui-se que, embora o arcabouço normativo seja robusto, a efetividade da intervenção ministerial depende de maior articulação interinstitucional e de mecanismos contínuos de monitoramento, o que reforça a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas de acessibilidade e de capacitação técnica dos gestores locais.

Palavras-chave: acessibilidade; mobilidade urbana; legislação; inclusão social; políticas públicas.

Abstract

Set against the backdrop of the Brazilian Law for the Inclusion of Persons with Disabilities (Law No. 13,146/2015) and persistent challenges in adapting urban infrastructure in Rondônia, this study aims to analyze how the Public Prosecutor's Office of Rondônia promotes urban accessibility through inclusive paving for persons with disabilities. To this end, a qualitative and exploratory methodology was employed, comprising a bibliographic review and documentary analysis of legislation, institutional reports, judicial decisions, and news articles documenting ministerial interventions. The results demonstrate that the MPRO leverages extrajudicial instruments (conduct adjustment agreements) and judicial measures (public civil actions) to spur the improvement of sidewalks and the incorporation of universal design elements, yielding tangible mobility enhancements for users across several municipalities. It is concluded that, despite a robust legal framework, the efficacy of ministerial action hinges on stronger interinstitutional coordination and continuous monitoring mechanisms, highlighting the need for more comprehensive public accessibility policies and targeted technical training for local administrators.

Keywords: accessibility, urban mobility, legislation, social inclusion, public policies.

Introdução

A efetivação do direito à acessibilidade constitui desafio central para as políticas públicas contemporâneas. No estado de Rondônia, o Ministério Público (MPRO) tem se destacado como ator fundamental na promoção desse direito. Por meio de atuação proativa, a instituição desenvolve diversos programas e ações voltados a assegurar a materialização dessa garantia fundamental na vida dos cidadãos.

O Ministério Público tem ampliado seu papel de guardião dos direitos fundamentais, atuando extrajudicial e judicialmente para corrigir omissões na malha urbana e induzir políticas públicas inclusivas. Em Rondônia, essa atuação revela-se particularmente relevante diante das persistentes barreiras físicas que limitam o acesso de pessoas com deficiência aos espaços urbanos. O problema de pesquisa que orienta este estudo é perquirir: como o Ministério Público de Rondônia promove a acessibilidade urbana por meio da pavimentação inclusiva para pessoas com deficiência?

Além disso, a análise das estratégias adotadas pelo MPRO fornece subsídios a gestores públicos, sociedade civil e órgãos de controle para fortalecer parcerias interinstitucionais e promover avanços sustentáveis na infraestrutura urbana, de modo a consolidar a pavimentação inclusiva como instrumento de justiça social.

O objetivo geral deste estudo é compreender como o Ministério Público de Rondônia promove a acessibilidade urbana por meio da pavimentação inclusiva para pessoas com deficiência. Os objetivos específicos deste estudo são analisar a legislação e as normas que fundamentam a atuação do MPRO na defesa da acessibilidade urbana, identificar e descrever casos concretos de intervenções do MPRO em municípios rondonienses e avaliar os impactos dessas intervenções na mobilidade e inclusão social de pessoas com deficiência.

Adotou-se metodologia bibliográfica de natureza qualitativa, baseada em revisão sistemática de doutrina, legislação e jurisprudência, complementada pela análise documental de relatórios institucionais e matérias jornalísticas que registram as intervenções do MPRO na pavimentação inclusiva.

O trabalho divide-se em quatro capítulos: o primeiro aborda os fundamentos teóricos e legais da acessibilidade urbana e do desenho universal; o segundo examina o marco normativo e as decisões judiciais relativas à pavimentação inclusiva; o terceiro apresenta estudos de caso sobre intervenções do MPRO em municípios rondonienses; e o quarto sintetiza os resultados, discute desafios práticos e propõe diretrizes para o fortalecimento das políticas públicas de acessibilidade.

1 O papel do MP em políticas de acessibilidade

O Ministério Público tem papel fundamental na promoção de políticas públicas de acessibilidade urbana, atuando como fiscalizador e indutor de práticas inclusivas. A atuação minis-

terial ganha contornos mais definidos a partir da promulgação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que ampliou o escopo de obrigações estatais em favor da mobilidade sem barreiras. De acordo com sua Gerência de Comunicação Integrada (GCI) (2025), o Ministério Público de Rondônia (MPRO) tem se posicionado como agente propositivo, não apenas instaurando procedimentos investigatórios, mas também firmando termos de ajustamento de conduta com municípios e órgãos gestores para garantir pavimentação que respeite os preceitos da acessibilidade universal.

O Ministério Público de Rondônia (MPRO), através da Promotoria de Justiça do Consumidor, realizou visita institucional a uma empresa de mobilidade urbana em Porto Velho, na última sexta-feira (23/5). A visita teve como objetivo fiscalizar as políticas de valorização dos motoristas parceiros e motoristas mulheres, além de verificar as iniciativas de responsabilidade social da empresa (GCI MPRO, 2025, s/p).

A compreensão do papel do Ministério Público na defesa dos direitos das pessoas com deficiência baseia-se na função institucional de zelar pelo efetivo respeito aos direitos humanos e fundamentais, conforme previsto no artigo 127 da Constituição Federal “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988).

Nesse sentido, o MPRO mobiliza instrumentos extrajudiciais e judiciais para corrigir omissões de municípios e consórcios intermunicipais na implantação de calçadas regulares, rampas, sinalização tátil e mobiliário urbano adaptado. A Cartilha de Bolso do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2014) reforça essa atribuição, orientando a atuação ministerial para articular parcerias e oferecer suporte técnico aos gestores locais.

A acessibilidade é um direito de todos. Promover espaços onde todas as pessoas possam usufruir com igualdade, liberdade e autonomia, é um compromisso de cada cidadão. Esta cartilha tem o intuito de auxiliar os profissionais da construção civil no cumprimento das normas técnicas e da legislação em vigor, quando da elaboração de projetos ou execução de obras e serviços, contribuindo para melhorar a qualidade ambiental dos espaços de uso público e de uso coletivo, além de subsidiar a atuação dos Membros do Ministério Público Brasileiro na busca da efetivação do direito à acessibilidade (CNMP, 2014, p. 9).

A cartilha ainda reforça os conceitos amplos para a definição de acessibilidades, desenho universal, responsabilidade profissional no projeto e execução de ambientes e sobre projeto acessível:

- 2.1 Acessibilidade É a possibilidade de promover a todos os usuários o acesso e a utilização de ambientes e equipamentos com igualdade, autonomia e segurança.
- 2.2 Desenho Universal Na atividade projetual, o profissional deve ter o Desenho Universal como foco, ou seja, 1. Introdução 10 deve conceber produtos e espaços voltados para a diversidade humana, possibilitando a utilização daqueles por todas as pessoas, sem recorrer a adaptações ou projetos especializados.
- 2.3 Responsabilidade profissional no projeto e execução de ambientes. Os profissionais da construção civil têm uma responsabilidade toda especial neste assunto, uma vez que, por força da profissão, projetam e constroem os espaços para as pessoas e para a comunidade em geral.

2.4 Projeto acessível Para se considerar um projeto acessível, necessário se faz que seja ele concebido dentro do conceito do desenho universal, obedecendo ao disposto nas normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, e a legislação em vigor, nas esferas federal, estadual e municipal (CNMP, 2014, p. 10).

No âmbito extrajudicial, o MPRO tem firmado termos de ajustamento de conduta com a administração pública municipal de Ji-Paraná e Porto Velho, estabelecendo prazos e metas para obras de pavimentação inclusiva. Essas iniciativas frequentemente se baseiam em relatórios técnicos produzidos por órgãos de engenharia municipal e por consultorias especializadas em acessibilidade, como as recomendações do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP, 2022). Ao articular reuniões com secretarias de obras e urbanismo, o Ministério Público promove a construção de soluções que considerem o desenho universal, conforme conceituado por Moreira (2023), evitando, assim, a segregação de rampas em locais apertados.

De acordo com Leite (2019), quando as tratativas extrajudiciais não alcançam eficácia ou são descumpridas, o Ministério Público recorre ao Poder Judiciário, ajuizando ações civis públicas com pedido de tutela antecipada para garantir, em caráter emergencial, a adequação de vias públicas e passeios.

O acompanhamento posterior às decisões judiciais é componente essencial da atuação ministerial. Por meio de ofícios e inspeções *in loco*, o MPRO pode verificar o cumprimento das determinações, encaminhar relatórios ao Judiciário e, quando necessário, requerer a execução de multas e sanções administrativas. A metodologia de monitoramento tem se fortalecido com a utilização de sistemas de georreferenciamento e de fotografias datadas, o que confere maior precisão às fiscalizações. Esse modelo de atuação reflete as boas práticas descritas por Alvarenga *et al.* (2024) em estudos comparativos de políticas públicas de inclusão, ao demonstrar a importância de instrumentos de controle social efetivos.

Em 2022, o MPRO realizou cooperação técnica com o Ministério das Cidades, por meio do compartilhamento de dados sobre obras de requalificação de calçadas que integravam redes de transporte coletivo adaptadas (Ministério das Cidades, 2004). O Brasil Acessível: Caderno 02 (Ministério das Cidades, 2004) norteia os parâmetros dessas intervenções, como largura mínima de 1,20 m para circulação de cadeirantes e inclinação de rampas não superiores a 8,33%. A aderência a essas normas tem sido avaliada em processos que envolvem consulta a especialistas e consideração de condições locais de clima e solo.

Por meio de parcerias com escolas técnicas e universidades, como a Universidade Federal de Rondônia, são realizados cursos e oficinas sobre acessibilidade arquitetônica, o MPRO ainda disponibilizou recomendações para as escolas particulares para que não se recusem a matricular alunos com qualquer tipo de deficiência:

Em reunião realizada com instituições de ensino da rede privada de Porto Velho sobre a educação especial na perspectiva inclusiva, o Ministério Público de Rondônia (MPRO) entregou Recomendação para que as escolas da capital ofertem as atividades concebidas na lei para os alunos que são elegíveis na educação especial. O encontro, conduzido pela Promotora de Justiça Yara Travalon, aconteceu na manhã desta quarta-feira (28/2), no auditório da instituição (MPRO, 2024 s/p).

Essas iniciativas atendem recomendação do ITDP (2022) e visam integrar conceitos como microacessibilidade e *design* universal, abrangendo elementos como piso tátil e mobiliário urbano adaptado.

Moreira (2022) afirma que a articulação com a sociedade civil constitui uma vertente relevante da atuação ministerial. Em 2021, a Assessoria de Comunicação do MPRO (Ascom MPRO, 2012), publicou um informativo em relação a uma ação interposta pelo MPRO por meio da Promotoria de Justiça das Pessoas com Deficiência e Idosos, solicitando que o município de Ji-Paraná faça as devidas adequações.

O Ministério Público de Rondônia, por meio da Promotoria de Justiça das Pessoas com Deficiência e Idosos em Ji-Paraná, obteve confirmação de sentença pelo Tribunal de Justiça em ação civil pública ajuizada pela Promotora de Justiça Andréia Teixeira Vicentini Rocha, em 2008, para que o município cumpra as determinações legais relativas à acessibilidade das pessoas com deficiência, pleiteando, entre outras medidas, elaboração de projetos arquitetônicos para adaptações de acesso a locais públicos e de acesso ao público. Pediu também o rebaixamento de guias e sarjetas, construção de rampas, instalação de pista-guia, sinais sonoros luminosos nas esquinas e faixas de pedestres, adaptação de mobiliários em prédios públicos, entre outros. O pedido foi procedente em 1^a Instância, sentença proferida em 25 de maio de 2008. O município recorreu desta decisão e o TJ confirmou a sentença de 1º Grau em junho de 2011 (ASCOM MPRO, 2012, s/p).

Os resultados práticos dessas intervenções permitem identificar avanços significativos em municípios que antes apresentavam infraestrutura deficiente. Em Ji-Paraná, após ação extrajudicial, os principais corredores de circulação foram adequados. Tais indicadores reforçam a relevância da atuação integrada do MPRO com órgãos de trânsito e urbanismo.

Em síntese, o Ministério Público de Rondônia tem desempenhado papel indutor e fiscalizador no âmbito das políticas de acessibilidade urbana, valendo-se de instrumentos extrajudiciais, judiciais, de educação continuada e de engajamento comunitário. A articulação com órgãos federais, municipais e com a sociedade civil tem ampliado o alcance das iniciativas, alinhando-as aos preceitos constitucionais e às normas técnicas vigentes.

2 Análise da legislação e normas de acessibilidade

No âmbito normativo, a construção de uma cidade acessível não se resume à implantação de rampas e calçadas padronizadas, demandando a implementação de diversas políticas públicas para a devida efetivação do direito à acessibilidade.

A acessibilidade urbana é um direito fundamental, derivado da dignidade da pessoa humana, um dos princípios constituintes da CF/1988. Esse direito foi reforçado pela promulgação das Leis nº 10.048/2000 e nº 10.098/2000, que tratam da prioridade no atendimento e no objetivo de não existir barreiras arquitetônicas, como exposto nos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.098:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação.

Art. 2º Para os fins desta Lei são estabelecidas as seguintes definições:

I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015)

II - barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em: (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015)

c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação; (Brasil, 2000, s/p).

Nesse mesmo sentido, Artieda *et al.* (2022), ao analisarem experiências de acessibilidade em áreas urbanas, destacam que os padrões técnicos só se tornam eficazes quando aplicados com regularidade e fiscalização. Os autores também enfatizam a importância do conceito de “desenho universal” como princípio norteador de políticas públicas, reforçando que a acessibilidade deve atender a todos, e não apenas a grupos específicos.

No plano jurídico, Leite (2019) entende que o direito à acessibilidade pode ser classificado como direito fundamental difuso, o que justifica sua tutela por meio de ações civis públicas e outras medidas coletivas. Isso reforça a legitimidade da atuação do Ministério Público na fiscalização da execução dessas normas, pois sua omissão compromete o direito de toda a coletividade, não apenas de pessoas com deficiência.

Além da legislação nacional, é possível observar que as práticas brasileiras dialogam com experiências internacionais, o que fortalece a noção de acessibilidade como pauta global. No âmbito de convenções, Bezerra (2018, p. 7) discorre que:

Primeira convenção internacional sobre direitos humanos do século XXI, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi incorporada ao nosso ordenamento jurídico com status de Emenda Constitucional, devido à forma e ao *quorum* especializado de aprovação nas duas Casas do Congresso Nacional (em dois turnos, por três quintos dos votos dos membros de cada uma de suas Casas Legislativas)¹, sendo aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09.07.2008, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25.08.2009.

Nesse aspecto, Moreira (2023) discorre sobre políticas de mobilidade inclusiva implementadas em cidades como Bogotá, Barcelona e Curitiba, e destaca que todas as experiências bem-sucedidas possuem em comum a existência de uma base normativa clara e a atuação coordenada entre órgãos públicos e sociedade civil. Moreira (2023) ainda afirma que o fator humano

é predominante no âmbito de acessibilidade, visto que em alguns casos o direito é negligenciado não por falta de recursos, mas por falta de vontade.

Além disso, muitas vezes os motoristas não param quando percebem que há um deficiente físico para embarcar, ou quando param no ponto alegam que o elevador hidráulico está com problemas. A PcD, muitas vezes também, passa por transtornos quanto ao tempo de embarque e desembarque devido ao estado do elevador hidráulico, pois pode travar durante a utilização, gerando um grande desconforto ao usuário e um descontentamento dos demais usuários que têm pressa para chegar ao destino e descarregam sua indignação, envergonhando a PcD (Moreira, 2023, p. 46).

Com base na análise, é notável que existe grande arcabouço jurídico respaldando o direito inclusivo, porém existe distância notável em relação ao cenário ideal de acessibilidade. A superação desse entrave só será possível com a conscientização da população e atuação firme dos entes públicos, para a plena garantia do direito à acessibilidade.

3 Pavimentação inclusiva para pessoas com deficiência

Para as pessoas com deficiência, a inexistência de calçadas padronizadas, rampas em conformidade com as normas técnicas e sinalização tátil eficiente configura barreira concreta ao exercício de direitos fundamentais, notadamente o direito de locomoção, consagrado constitucionalmente. Nesse contexto, a acessibilidade não deve ser compreendida como benefício eventual ou ato de liberalidade estatal, mas como obrigação jurídica e imperativo ético orientando à promoção da igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de um arcabouço normativo expressivo voltado à acessibilidade urbana. A Lei nº 10.098/2000 estabelece diretrizes e critérios técnicos para o planejamento de espaços públicos e privados de uso coletivo, sendo regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004, que detalha, entre outras exigências, a obrigatoriedade de rampas de acesso, rebaixamento de guias, faixas de circulação desobstruídas e a instalação de piso tátil. O artigo 1º da referida lei dispõe:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação (Brasil, 2000, s/p).

A Lei nº 13.146/2015, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, reforça esse entendimento ao consolidar a acessibilidade como princípio estruturante da inclusão social. De forma complementar, a Lei nº 10.048/2000 assegura a prioridade de atendimento para pessoas com deficiência nos serviços públicos e privados.

Na prática, no entanto, a implementação de tais dispositivos encontra diversos desafios, sobretudo em municípios médios e pequenos. Em Rondônia, o Ministério Público do Estado (MPRO) tem assumido protagonismo na indução de políticas públicas voltadas à pavimentação inclusiva, atuando por meio de recomendações, termos de ajustamento de conduta (TACs),

ações civis públicas e campanhas educativas. Um marco importante foi a criação da campanha “Calçadas Livres”, em 2011, por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 001/2011, que estabeleceu diretrizes para a adequação das calçadas à legislação de acessibilidade, integrando fiscalização, sensibilização e orientação técnica (G1 Rondônia, 2016).

Apesar do avanço legislativo, a realidade urbana brasileira ainda é marcada por grandes defasagens na pavimentação inclusiva. Muitas cidades, especialmente nas periferias, apresentam calçadas estreitas, desniveladas, ocupadas por postes, entulho ou degraus, o que torna a locomoção difícil ou impossível para cadeirantes e pessoas com deficiência visual. Além disso, faltam fiscalização, investimentos e planejamento urbano que contemplem a acessibilidade como diretriz estruturante. A omissão do poder público na garantia desse direito compromete a autonomia e a inclusão das pessoas com deficiência, além de agravar as desigualdades sociais já existentes nos espaços urbanos.

A realidade da acessibilidade em Porto Velho está visivelmente precária. Com exceção de alguns prédios públicos em que já foram realizadas algumas adaptações, a maior parte da cidade carece de infraestrutura adequada. Mesmo no Centro Político Administrativo - CPA, onde foram implementadas melhorias, é notável a presença de desniveis nas ruas adjacentes, logo após as adaptações impedindo a fluidez do deslocamento de pessoas com deficiência física, tornando a mobilidade urbana um desafio constante e evidenciando a necessidade de políticas públicas mais abrangentes e eficazes para garantir a acessibilidade em toda a capital.

Fotografia 01: Rampa de acessibilidade e calçadas para deficientes com desnível



Fonte: Produção própria (2025).

Fotografia 02: Desnível logo após a passagem pela rampa de acessibilidade a faixa



Fonte: Produção própria (2025).

Outro problema recorrente, conforme evidenciado nas imagens, refere-se à delegação da responsabilidade pela construção de calçadas aos particulares, ficando estas à mercê das condições financeiras e do conhecimento técnico dos proprietários. Em decorrência dessa prática, frequentemente observam-se construções em desacordo com as normas técnicas e desprovidas de elementos mínimos de acessibilidade, o que compromete a padronização da malha urbana e perpetua a exclusão de pessoas com deficiência dos espaços públicos.

A sociedade civil também desempenha um papel fundamental na consolidação da pavimentação inclusiva como direito. Movimentos de pessoas com deficiência, associações de bairro, conselhos municipais de acessibilidade e instituições de pesquisa têm contribuído para a formulação de diagnósticos, fiscalização das obras públicas e pressão por políticas mais efetivas.

Segundo o Ministério das Cidades (2006), a mobilidade do pedestre pode ser afetada por vários fatores, como o trânsito, os obstáculos arquitetônicos, sua renda, sua idade, seu sexo, sua capacidade de compreender mensagens, sua condição física e sua capacidade para utilizar os transportes. Sendo assim, torna-se primordial tratar os deslocamentos a pé não apenas como exercício de direitos, mas a partir do conceito de mobilidade, acrescido da preocupação com a sustentabilidade. Desde então, um novo conceito vem sendo abordado: a mobilidade urbana sustentável. Trata-se de uma proposta de planejamento de mobilidade que não privilegia os veículos, e sim as pessoas, com suas peculiaridades e fragilidades, sendo o ponto principal a ser considerado em uma política de desenvolvimento urbano. Deslocar-se e ter acesso promove a inclusão social, a equiparação de oportunidades e o exercício de direitos das pessoas, principalmente das pessoas com deficiência física e mobilidade reduzida (Araújo, 2019, p. 31).



A pavimentação inclusiva transcende sua dimensão meramente técnica, configurando-se como expressão concreta do compromisso social com a dignidade da pessoa humana e com a promoção da igualdade de direitos. A efetivação de calçadas acessíveis representa não apenas uma adequação urbanística, mas condição indispensável para assegurar a participação plena das pessoas com deficiência nos diversos espaços da vida em sociedade, como vias públicas, instituições de ensino, sistemas de transporte, áreas de lazer e ambientes laborais. Ao possibilitar que os corpos diversos que compõem o tecido social circulem com autonomia e segurança, a pavimentação acessível contribui para transformar o espaço urbano em um ambiente de acolhimento e pertencimento, e não em um território excludente ou hostil.

4 Atuação do MPRO em pavimentação inclusiva

A pavimentação inclusiva configura-se como ferramenta essencial para viabilizar o direito à acessibilidade urbana, sobretudo em municípios onde o desenho das calçadas historicamente desconsiderou as necessidades de pessoas com deficiência. Em Porto Velho, o Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) assume papel protagonista ao articular campanhas de sensibilização, normas de padronização e mecanismos de fiscalização que visam garantir passeios livres de obstáculos e adequados aos princípios do desenho universal. Desde a edição, em 2011, da Instrução Normativa Conjunta nº 001/2011, que deu origem à campanha “Calçadas Livres”, até a apresentação, em 2016, do projeto “Calçada Legal”, o MPRO procurou converter dispositivos legais em práticas concretas no cotidiano urbano.

A campanha “Calçadas Livres” foi instituída com o propósito de orientar proprietários e gestores públicos quanto aos parâmetros técnicos exigidos para a construção de calçadas acessíveis, estabelecendo mecanismos de notificação e fiscalização. Por meio da distribuição de materiais educativos, agentes municipais, com o apoio do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), passaram a conscientizar a população sobre a importância da adoção de pisos táteis, faixas livres de obstáculos e inclinações compatíveis com as normas de acessibilidade. Essa estratégia educativa foi complementada pela criação da “Notificação Preliminar Especial – Calçadas Livres”, instrumento administrativo que estipula prazos de adequação variáveis conforme as características da via, definindo responsabilidades e viabilizando, em caso de descumprimento, a adoção de medidas judiciais.

Cinco anos após o lançamento da campanha, o MPRO consolidou seu engajamento com a pauta ao apoiar o projeto “Calçada Legal”, apresentado em março de 2016 ao Procurador-Geral de Justiça de Rondônia. Diferentemente da etapa inicial, centrada na divulgação normativa, esta nova iniciativa teve como finalidade a padronização e a qualificação das calçadas em Porto Velho. O projeto promoveu a articulação entre a comunidade e os órgãos públicos na execução de obras de construção e reforma de passeios públicos, com vistas à criação de um ambiente urbano mais inclusivo, seguro e funcional.

Um dos principais objetivos do projeto é conscientizar o cidadão sobre a importância da padronização das calçadas em Porto Velho, visando garantir a acessibilidade nesses espaços públicos. Executado em diversas etapas, o projeto busca, de modo prático, estabelecer soluções para características negativas verificadas em calçadas da capital rondoniense, criando assim uma padronização, e consequentemente um modelo de calçada, segundo informou Campanari ao MPE. Membros do MP que estavam presentes na reunião de apresentação enalteceram o projeto, considerando-o de fundamental importância para mudar a atual realidade urbanística da capital. Para o chefe do MP estadual, o projeto vem se somar à campanha ‘Calçadas Livres’, lançada pelo MP/RO em 2011, cujo objetivo foi conscientizar os moradores de Porto Velho sobre a necessidade de atender o disposto nas normas e legislações que definem os parâmetros de construção de calçada, tornando acessível o espaço destinado à locomoção dos cidadãos (G1 Rondônia, 2016, s/p).

Segundo a Prefeitura Municipal de Porto Velho (2025), a Secretaria Municipal de Projetos e Obras Especiais (SEMPRE) tem incluído, como regra, a instalação de rampas de acesso para cadeirantes nas obras de pavimentação e urbanização da cidade, em conformidade com a legislação federal que regula a matéria. Tal medida é visível em bairros como o Cuniã, onde 11,3 quilômetros de ruas foram asfaltados recentemente, já contemplando tais adaptações. Essas ações não apenas demonstram o cumprimento da Lei n. 10.098/2000, mas também reforçam o papel dos entes municipais na efetivação de políticas públicas de acessibilidade, aproximando o espaço urbano das premissas do desenho universal e da inclusão social.

A Secretaria Municipal de Projetos e Obras Especiais (Sempre) vem incluindo nas suas ações de pavimentação e construção de praças em Porto Velho a inclusão das rampas de acesso para cadeirantes (pessoas portadoras de deficiências que utilizem cadeiras de rodas). A iniciativa acata uma Lei Federal de 2004, que dá prioridade de atendimento e estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. A situação pode ser conferida em todas as obras de colocação de asfalto mais recentes feitas pela cidade, como, por exemplo, no Bairro Cuniã, onde foram asfaltados 11,3 quilômetros de ruas (Porto Velho, 2021, s/p).

A limitação de recursos orçamentários destinados à promoção da acessibilidade tem concentrado as intervenções urbanas em regiões centrais, perpetuando a exclusão estrutural das áreas periféricas, que permanecem desprovidas de infraestrutura adequada. Ademais, a resistência de determinados proprietários em arcar com os custos das adaptações exigidas contribui para a morosidade dos trâmites judiciais, ocasionando ônus adicionais à administração pública e atrasos na execução das melhorias. Soma-se a isso a ausência de articulação efetiva entre os distintos setores municipais – especialmente os responsáveis por trânsito, obras públicas e finanças –, o que compromete a padronização das inspeções e a observância uniforme dos prazos legais, exigindo do Ministério Público de Rondônia a reiteração de fiscalizações e, em alguns casos, a revisão de procedimentos administrativos.

O quadro revela, por fim, a necessidade de fortalecer mecanismos de governança e financiamento da acessibilidade urbana. A criação de um fundo municipal específico, alimentado por multas decorrentes do descumprimento das normas de padronização, poderia garantir recursos destinados exclusivamente a obras de calçada adaptadas. Convênios com universidades

e centros de pesquisa possibilitaram a capacitação contínua de técnicos de fiscalização, bem como o desenvolvimento de soluções de baixo custo para materiais acessíveis. Ademais, um sistema integrado de monitoramento em plataforma digital, acessível ao Ministério Público, à Prefeitura e à sociedade civil, viabiliza o acompanhamento em tempo real das intervenções e sua avaliação por meio de indicadores de desempenho.

Em síntese, a experiência do MPRO com as campanhas “Calçadas Livres” e “Calçada Legal” demonstra que a articulação entre educação comunitária, instrumentos administrativos e medidas judiciais é capaz de gerar melhorias palpáveis na pavimentação inclusiva. No entanto, transformar o desenho universal em realidade cotidiana requer, também, maior comprometimento social e institucional, de forma a assegurar recursos adequados, coordenação intersetorial e participação ativa da comunidade na defesa de espaços públicos verdadeiramente acessíveis a todos.

Considerações finais

A investigação realizada demonstra que a promoção da pavimentação inclusiva pelo Ministério Público de Rondônia tem operado como elemento catalisador na melhoria da mobilidade urbana para pessoas com deficiência. As medidas extrajudiciais, sobretudo os termos de ajustamento de conduta e as ações civis públicas com pedidos de liminar resultaram em adequações concretas de calçadas, rampas e sinalizações táteis em diversos municípios, ainda que de forma gradual e com ritmo variável, conforme o grau de engajamento da administração local.

A fundamentação jurídica da acessibilidade é robusta, alicerçada em amplo conjunto de normas nacionais e em convenções internacionais. No entanto, a plena efetivação desse direito transcende a esfera estritamente legal, demandando, de forma complementar, iniciativas públicas eficazes para a conscientização da sociedade. Tais ações são cruciais para fomentar uma cultura de empatia e engajamento coletivo, garantindo que o arcabouço normativo se traduza em práticas sociais inclusivas.

Um aspecto crítico no contexto rondoniense é a omissão estatal na provisão de infraestrutura urbana, fenômeno que fomenta a judicialização como principal instrumento para a reivindicação de direitos. Com frequência, cidadãos e o Ministério Público são compelidos a acionar o Judiciário para que os municípios cumpram deveres básicos, como a implementação de pavimentação viária que atenda aos padrões de segurança e acessibilidade. Essa dinâmica não apenas evidencia uma falha estrutural na execução de políticas públicas, mas, em última análise, fragiliza a efetividade de garantias constitucionais, transformando o que deveria ser uma prestação ordinária do Estado em um direito a ser conquistado somente pela via do litígio.

Embora o arcabouço jurídico nacional ofereça parâmetros robustos para a acessibilidade consolidado pela Lei Brasileira de Inclusão e pelas normas da ABNT, a materialização dessas diretrizes na malha urbana exige fiscalização perene e indicadores de desempenho. Nesse sentido, recomenda-se que sejam instituídos mecanismos públicos de avaliação periódica das condições de circulação e que os conselhos municipais de acessibilidade tenham papel ativo na identificação de pontos críticos.

Referências

ALVARENGA, M.; QUINAVA, S.; MEDEIROS, M.; JÚNIOR, E. Reflexões sobre as políticas públicas para pessoas com deficiência: estudo da legislação brasileira e moçambicana. **Revista Nupem**, v. 16, n. 37, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.33871/nupem.2024.16.37.7303>. Acesso em: 30 abr. 2025.

ARAÚJO, Lucas Pereira de. **Mobilidade urbana sustentável e inclusiva: o cadeirante e a calçada na área central de Uberlândia**. 2019. Monografia (Graduação em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

ARTIEDA, L.; ALLAN, M.; CRUZ, R.; SHAH, S.; PINEDA, V. Acesso para pessoas com deficiência em áreas urbanas. **Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP)**, 2022. Disponível em: <https://itdp.org/wp-content/uploads/2022/06/Acesso-para-pessoas-com-deficiencia-em-areas-urbanas.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

ASCOM MPRO. Ação do MP obriga município a garantir acessibilidade de pessoas com deficiência em Ji-Paraná. **Ariquemes Online**, 30 jul. 2012. Disponível em: <https://ariquemesonline.com.br/geral/acao-do-mp-obriga-municipio-a-garantir-acessibilidade-de-pessoas-com-deficiencia-em-ji-parana/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1, 7 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13146.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas portadoras de deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas com criança de colo em órgãos públicos e estabelecimentos privados. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 23248, 9 nov. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2000/L10048.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 27824, 20 dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2000/L10098.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que dispõem sobre prioridade de atendimento e estabelecimento de normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1, 3 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BEZERRA, Rebecca Monte Nunes. A acessibilidade e a atuação do Ministério Público. Brasília: **Escola Superior do Ministério Público da União**, 2018. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/plataforma-aprender/acervo-educacional/conteudo/a-acessibilidade-e-a-atuacao-do-ministerio-publico/texto-1-junho-2018_revisadamgugel.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

CHAVES, Sandra Cipriano. **Ações em acessibilidade cultural para pessoas com deficiência no Sistema MinC e a colaboração dos Pontos de Cultura no processo de inclusão desse segmento**. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Medicina Terapia Ocupacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://lacasu>

frj.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/09/tcc-sandra-cipriano-chaves.pdf Acesso em: 23 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Cartilha de bolso: todos juntos por um Brasil mais acessível. **Brasília: CNMP**, 2014. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/CARTILHA_DE_BOLSO_CNMP_MIHIMA_WEB.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

GERÊNCIA DE COMUNICAÇÃO INTEGRADA (GCI). Após intervenção do MP, toda a frota de veículos para transporte público em Ji-Paraná conta com acessibilidade. **Ariquemes Online**, 4 out. 2023. Disponível em: <https://ariquemesonline.com.br/noticias-da-justica-e-do-direito/apos-intervencao-do-mp-toda-a-frota-de-veiculos-para-transporte-publico-em-ji-parana-conta-com-acessibilidade/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

GERÊNCIA DE COMUNICAÇÃO INTEGRADA (GCI). MPRO realiza fiscalização em empresa de mobilidade urbana em Porto Velho. **News Rondônia**, Porto Velho, 26 maio 2025. Disponível em: <https://newsrondonia.com.br/noticias/2025/05/26/mpro-realiza-fiscalizacao-em-empresa-de-mobilidade-urbana-em-porto-velho/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

G1 RONDÔNIA. Projeto ‘Calçada Legal’ é apresentado ao Ministério Público de Rondônia. **G1**, 11 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2016/03/projeto-cal-cada-legal-e-apresentada-ao-ministerio-publico-de-rondonia.html>. Acesso em: 05 jul. 2025.

LEITE, F.; PIVA, R. Direito fundamental difuso de acesso das pessoas com deficiência a espaços urbanos e sua tutela jurídica coletiva. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 2, n. 55, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21902/revistajur.2316-753x.v2i55.3395>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Brasil acessível: caderno 02. Brasília: **Ministério das Cidades**, 2004. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/BrasilAcessivelCaderno02.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MPRO. **Relatório de Gestão 2022**. Porto Velho: MPRO, 2023. Disponível em: https://servicos-portal.mpro.mp.br/documents/29101/7347256/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+2022_MP. Acesso em: 23 jun. 2025.

MPRO. **Em recomendação, MPRO orienta que escolas particulares não cobrem valores diferenciados em razão da deficiência**. Comunicado, Porto Velho, s.d. Disponível em: <https://www.mpro.mp.br/pages/comunicacao/noticias/view-noticias/925368>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MOREIRA, Gustavo Müller dos Santos. **Experiências nacionais e internacionais de mobilidade inclusiva de pessoas com deficiência no transporte coletivo por ônibus**. 2023. 91 f. Trabalho de Conclusão de Curso Universidade Federal de Ouro Preto, Escola de Minas, Ouro Preto, 2023. Disponível em: https://monografias.ufop.br/bitstream/35400000/5928/1/MONOGRAFIA_ExperienciasNacionaisInternacionais.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

NEWS RONDÔNIA. Integrantes da força-tarefa do transporte escolar fluvial do MP mantêm monitoramento do atendimento nas comunidades ribeirinhas. **News Rondônia**, Porto Velho, 28 mar. 2023. Disponível em: <https://www.florestanoticias.com/2023/03/29/mp-ro-cria-forca-tarefa-para-monitorar-transporte-fluvial-escolar-em-porto-velho/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PORTO VELHO. Circulação: construção de calçadas segue normas de padronização. **Prefeitura de Porto Velho**. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/31550/circulacao-construcao-de-calcadas-segue-normas-de-padronizacao>. Acesso em: 05 jul. 2025.


PORTO VELHO. Rampas de acesso viram regra nas obras de pavimentação e praças em Porto Velho. **Prefeitura de Porto Velho.** Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/10154/rampas-de-acesso-viram-regra-nas-obras-de-pavimentacao-e-pracas-em-porto-velho>. Acesso em: 05 jul. 2025.



EDITORIA
MPRO



EMPRO
Escola Superior do MPRO



MPRO
Ministério Pùblico do
Estado de Rondônia
em defesa da sociedade