

REVISTA

ANAPE

EDIÇÃO ESPECIAL

Mulheres 2026

REVISTA

ANAPE

EDIÇÃO ESPECIAL

Mulheres 2026

Revista ANAPE: Edição Especial Mulheres 2026

©Orgs.: Patricia Ulson Pizarro Werner, Maria de Lourdes Terto Madeia, Cristiane Santana Guimarães
EDITORA MIZUNO 2026

Revista ANAPE. Edição Especial. Igualdade de Gênero e Direito das Mulheres. Março. Associação dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE), 2026.

ISSN 2763.5287

1. Direito – Periódicos. Brasília. Associação dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE).

Orgs. Cristiane Santana Guimarães, Marria de Lourdes Terto Madeira, Patricia Ulson Pizarro Werner

Nos termos da lei que resguarda os direitos autorais, é expressamente proibida a reprodução total ou parcial destes textos, inclusive a produção de apostilas, de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, reprográficos, de fotocópia ou gravação.

Qualquer reprodução, mesmo que não idêntica a este material, mas que caracterize similaridade confirmada judicialmente, também sujeitará seu responsável às sanções da legislação em vigor.

A violação dos direitos autorais caracteriza-se como crime incurso no art. 184 do Código Penal, assim como na Lei n. 9.610, de 19.02.1998.

O conteúdo da obra é de responsabilidade dos autores. Desta forma, quaisquer medidas judiciais ou extrajudiciais concernentes ao conteúdo serão de inteira responsabilidade dos autores.

O material disponibilizado on-line, incluindo links, QR-codes, vídeos, petições, entre outros, estará acessível durante a vigência da edição atual do livro, podendo ser retirado após esse período, sem aviso prévio.

Todos os direitos desta edição reservados à
EDITORA MIZUNO

Rua Benedito Zacariotto, 172 - Parque Alto das Palmeiras, Leme - SP, 13614-460
Correspondência: Av. 29 de Agosto, nº 90, Caixa Postal 501 - Centro, Leme - SP, 13610-210
Fone/Fax: (0XX19) 3554-9820

Visite nosso site: www.editoramizuno.com.br
e-mail: atendimento@editoramizuno.com.br

Impresso no Brasil
Printed in Brazil



PREFÁCIO

A escolha do tema desta edição — *A Advogada Pública como Agente de Transformação Social: Justiça Social e Ambiente* — não constitui mero enunciado programático. Representa afirmação institucional inequívoca acerca do papel que a ANAPE entende caber à Advocacia Pública no cenário contemporâneo.

O Brasil consolidou, ao longo das últimas décadas, um arcabouço jurídico robusto de proteção a direitos fundamentais, de tutela ambiental e de enfrentamento às desigualdades estruturais. No campo da violência de gênero, por exemplo, destacam-se a Lei Maria da Penha¹, a construção da figura feminicídio pela Lei nº 13.104/2015, hoje tipificada como crime autônomo, pela Lei nº 14.994/2024, que representam avanços normativos inegáveis. Ainda assim, os indicadores permanecem alarmantes: dados recentes do Ministério da Justiça e Segurança Pública apontam que o país segue registrando patamar elevadíssimo de feminicídios, com números que chegam a mais de 1500 vítimas, tendo por referência o ano de 2025².

Parte desse cenário pode ser atribuído a melhora na identificação e na classificação jurídica dos casos — o que revela maior precisão na coleta e catalogação dos casos. De outra parte, porém, evidencia que a violência e as desigualdades persistem. A norma evolui; a realidade resiste.

É precisamente nesse descompasso que se insere a responsabilidade institucional da Advocacia Pública. Sua atuação não se restringe à representação judicial do ente estatal. A Instituição estrutura juridicamente políticas públicas, orienta decisões administrativas complexas,

1 Lei nº 11.340/2006 — que instituiu um sistema integrado de prevenção, proteção e responsabilização no âmbito da violência doméstica e familiar contra a mulher

2 Segundo o Ministério da Justiça, o Brasil atingiu o número recorde de 1518 vítimas de feminicídios em 2025, ano que a sanção da Lei de Feminicídio completou dez aos. Disponível em: Brasil atinge recorde de feminicídios em 2025: quatro mortes por dia | Agência Brasil, visto em 11.2.26.

qualifica a governança ambiental, influencia prioridades orçamentárias e participa do desenho de soluções regulatórias que impactam comunidades inteiras. Sua presença se faz sentir na política climática, na proteção do patrimônio público, na modelagem de concessões sustentáveis, na implementação de políticas de igualdade e na consolidação de instrumentos de tutela ambiental.

Reconhecemos que não há inclusão social sustentável sem responsabilidade ecológica, e vice-versa. Ambiente, aqui, é compreendido em sentido amplo: meio ambiente natural, ambiente institucional e ambiente social. As populações mais vulneráveis são historicamente as mais afetadas por degradação ambiental, desastres climáticos e ausência de infraestrutura básica. A pauta ambiental é, portanto, inseparável da agenda de direitos fundamentais.

Escolher este tema em 2026 significa afirmar que a Advocacia Pública não é mera partícipe do sistema jurídico, mas integra o núcleo estratégico da construção de respostas estatais a problemas estruturais. É referência ética na condução dos processos administrativos, mediadora qualificada entre legalidade, eficiência e compromisso social, e instância técnica vocacionada à formulação e implementação de políticas públicas.

Trata-se de uma atuação exercida por mulheres e homens, por profissionais de todos os gêneros, que, na pluralidade de experiências e perspectivas, fortalecem a dimensão institucional da carreira. Ao eleger este tema, assume-se o compromisso de fazê-lo eixo transversal da vida institucional, de modo que permeie todas as manifestações e debates, orientando reflexões, decisões estratégicas e produções acadêmicas, com unidade conceitual e coerência prática.

Os artigos reunidos nesta edição foram selecionados pela notável **Comissão Editorial**, que conduziu os trabalhos com rigor e elevado comprometimento, à qual manifestamos profundo agradecimento pela seriedade e dedicação à causa. Todos convergem a partir de um ponto comum: a compreensão da Advocacia Pública como espaço de responsabilidade concreta na promoção da igualdade, da inclusão e da efetividade dos direitos.

Margarete Pedroso, em *“A Atuação com Perspectiva de Gênero e a Advocacia Pública do Futuro”*, propõe uma inflexão metodológica na prática institucional, demonstrando como estereótipos de gênero ainda influenciam a produção e aplicação do Direito. Ao dialogar com o *Protocolo do CNJ para Julgamento com Perspectiva de Gênero*, sustenta que imparcialidade e perspectiva de gênero são compatíveis — e que a incorporação dessa lente fortalece a atuação consultiva, contenciosa e disciplinar.

Cíntia Morgado, Fernanda Mainier e Juliane Julio, em *“Disparidades de Gênero na Advocacia Pública”*, enfrentam o impacto da suspensão do estágio probatório durante a licença-maternidade. A partir da jurisprudência constitucional, especialmente da ADI 5.220, demonstram que a não contagem do período configura discriminação incompatível com a Constituição. O texto evidencia como decisões administrativas aparentemente técnicas produzem efeitos estruturais na trajetória das Procuradoras.

Ariela de Almeida Serra, ao tratar da interseção entre Advocacia Pública e acesso à informação em saúde da mulher, articula os princípios do SUS — universalidade, integralidade e equidade — com o direito à informação. O artigo evidencia que a transparência informacional é condição para efetividade das políticas de saúde feminina e que a atuação jurídica qualificada pode reduzir vulnerabilidades sociais concretas.

Isabela Cristine Martins Ramos e Karina Locks Passos analisam o Tema 1370 do STF à luz da Lei Maria da Penha, examinando os contornos do afastamento remunerado da mulher vítima de violência doméstica. Ao discutir natureza jurídica da prestação e responsabilidade financeira, o texto demonstra que a proteção integral exige interpretação comprometida com dignidade e igualdade material.

Jordana Pereira Lopes Goulart, ao apresentar o *Projeto Simplifique da PGE/MS*, sustenta que linguagem clara é instrumento de governança democrática. O artigo demonstra que precisão técnica e clareza comunicacional são complementares e que a comunicação institucional pode ampliar eficiência e inclusão.

Maria José Guerra Ferreira, em reflexão sobre sustentabilidade cognitiva e neurodiversidade, argumenta que a presença de procuradoras autistas fortalece legalidade, probidade e eficiência administrativa. O texto amplia o debate sobre inclusão ao incorporar a interseccionalidade entre gênero e neurodiversidade como dimensão estratégica da atuação estatal.

Tais Macedo de Brito Cunha examina o papel das Procuradorias estaduais no cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ao analisar a tensão entre responsabilidade internacional da União e autonomia estadual, demonstra que a efetividade dos compromissos internacionais depende da atuação coordenada das unidades federadas.

Esta edição pretende ser, ao mesmo tempo, homenagem e convocação à excelência técnica, à responsabilidade institucional e à coragem transformadora que caracterizam a Advocacia Pública brasileira.

O tema escolhido para 2026 não se limita às páginas desta revista. Propõe-se como diretriz permanente da vida institucional, destinada a permear manifestações, debates e decisões, funcionando como eixo transversal das reflexões, da produção acadêmica e da atuação estratégica da carreira.

Embora esta publicação destaque a trajetória e a contribuição das mulheres na Advocacia Pública, o compromisso aqui afirmado é institucional e compartilhado. Pertence igualmente aos homens e às mulheres, a todos os que integram a carreira.

Mais do que celebração simbólica, afirma-se um propósito institucional inequívoco: consolidar uma Advocacia Pública ética, tecnicamente qualificada e plenamente consciente de sua função constitucional de garantir juridicidade, estabilidade e coerência às políticas públicas. Nesse horizonte, a promoção da justiça social, a proteção do meio ambiente — como expressão do dever intergeracional de sustentabilidade — e a defesa efetiva dos direitos das mulheres não constituem agendas setoriais, mas dimensões estruturantes da atuação estatal.

Cabe à Advocacia Pública assegurar que tais compromissos se convertam em decisões consistentes, políticas eficazes e ações administrativas orientadas pela dignidade da pessoa humana e pela concretização dos direitos fundamentais.

Vicente Martins Prata Braga

Presidente da Associação Nacional dos
Procuradores do Estado e DF

Patricia Ulson Pizarro Werner

Diretora-Presidente da Escola Superior da Advocacia
Pública

Organização

Cristiane Guimarães
Maria de Lourdes Terto Madeira
Patricia Ulson Pizarro Werner

Comissão Editorial

Carina Fontes Silva Barretto
Carlos Henrique Kaipper
Carolina Ormanes Massoud
Clara Maria Lindoso e Lima
Fabio Capucho
Fabiola Marquetti Sanches Rahim
Ludiana Carla Braga Facanha Rocha
Téssio Rauff de Carvalho Moura
Vicente Martins Prata Braga

Prefácio

Vicente Martins Prata Braga
Patricia Ulson Pizarro Werner

Autores

Ariela de Almeida Serra
Cíntia Morgado
Fernanda Mainier
Isabela Cristine Martins Ramos
Jordana Pereira Lopes Goulart
Juliane Julio
Karina Locks Passos.
Margarete Pedroso
Maria José Guerra Ferreira
Tais Macedo de Brito Cunha



SUMÁRIO

A Atuação com Perspectiva de Gênero e a Advocacia Pública do Futuro... 13

Margarete Pedroso

1. Resumo	13
2. Introdução: Conceito de gênero e violência de gênero.	13
3. A Experiência do Poder Judiciário no Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero.	20
4. A Problemática da Atuação com Perspectiva de Gênero e a Suposta Ofensa ao Dever de Imparcialidade.	22
5. A Atuação com Perspectiva de Gênero Dentro do Papel Institucional da Advocacia Pública.	24
6. Conclusão.	30
7. Referências	31

Disparidades de Gênero na Advocacia Pública: Licença-Maternidade e Estágio Probatório à Luz da Jurisprudência Constitucional 33

Cíntia Morgado | Fernanda Mainier | Juliane Julio

1. Resumo	33
2. Introdução.....	34
3. A licença-maternidade e o estágio probatório na advocacia pública: os marcos normativos de proteção dos direitos das mulheres no ambiente de trabalho	36
4. A jurisprudência do STF e sua aplicabilidade à advocacia pública: a inconstitucionalidade da suspensão de estágio probatório durante a licença-maternidade e máxima efetividade dos direitos fundamentais	44
5. Do panorama institucional da não suspensão do estágio probatório durante a licença-maternidade: os exemplos das carreiras de Justiça em diferentes entes da Federação.....	49
6. Das recomendações às Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal acerca do tema da licença maternidade e do estágio probatório: manual de boas práticas da gestão para a diversidade do Fórum Nacional Permanente de Equidade e Diversidade – FONPED do Colégio Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e Distrito Federal – CONPEG	54

7. Conclusão	55
8. Referências	56

A interseção entre Advocacia Pública e o acesso à informação e serviços de saúde da mulher como forma de justiça social: revisitando conceitos a partir dos princípios do SUS..... 60

Ariela de Almeida Serra

1. Resumo	60
2. Introdução.....	60
3. Princípios do SUS e Políticas Públicas	62
4. Justiça Social e Advocacia de Estado: Acesso à Informação e à Serviços de Saúde da Mulher Como Forma de Justiça Social.....	65
5. Conclusão	70
6. Referências	71

Lei Maria da Penha: Um Olhar Analítico sobre a Repercussão Geral no Tema 1370/STF..... 73

Isabela Cristine Martins Ramos | Karina Locks Passos

1. Resumo	73
2. Introdução	73
3. Histórico legislativo e jurisprudencial.....	76
4. Do Tema 1370/STF – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.520.468	79
5. Conclusão	87
6. Referências	88

Comunicação Eficiente e Linguagem Simples Como Instrumentos de Governança na Advocacia Pública: Projeto Simplifique (PGE/MS).... 90

Jordana Pereira Lopes Goulart

1. Resumo	90
2. Introdução.....	90
3. Conceito, Objetivos e Diretrizes da Linguagem Simples.....	92
4. Iniciativas Internacionais e no Poder Público Brasileiro.....	95
5. Projeto Simplifique: Etapas de Implantação e Ações Realizadas pela PGE/MS	99
6. Considerações Críticas e Desafios	102
7. Conclusão	105
8. Referências	106

Sustentabilidade Cognitiva e Justiça Social: o Poder Transformador das Procuradoras Autistas na Advocacia Pública 107

Maria José Guerra Ferreira

1. Resumo	107
2. Introdução ao Novo Paradigma da Advocacia Pública: Neurodiversidade e Representatividade	107
3. O Marco da Inclusão: Cotas para PCD e o Enquadramento do Transtorno do Espectro Autista	109
3.1 A Definição Legal de Deficiência e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015)	110
3.2 O Enquadramento Mandamental do Transtorno do Espectro Autista e a Lei Berenice Piana	111
3.3 O Regime Jurídico das Cotas e a Mecânica de Acesso na Advocacia Pública	112
3.4 As Adaptações Razoáveis e a Isonomia Material na Procuradoria	113
4. O Autismo como Arquétipo de Virtude na Defesa do Interesse Público	113
5. A Plena Valorização do Artigo 37 da Constituição Federal: Legalidade e Probidade	115
6. O Senso de Justiça e a Concretização das Políticas Públicas	116
6.1 A Função Consultiva Estratégica e a Antecipação de Riscos	117
6.2 O Desempenho no Contencioso de Alta Complexidade	117
7. Dupla Superação de Barreiras: Gênero, Neurodiversidade e Liderança	118
8. A Cultura Institucional da Inclusão e a Paridade de Gênero na Advocacia Pública	120
9. A Plenitude da Sustentabilidade Cognitiva Aplicada à Advocacia Pública	122
10 Conclusão: A Transformação Institucional pela Lente da Neurodiversidade e o Futuro da Justiça Social	123
11 Referências	124

As Procuradorias estaduais como agentes de fomento ao cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos 126

Tais Macedo de Brito Cunha

1. Resumo	126
2. Introdução	126
3. Federalismo Cooperativo e Direitos Humanos	127
4. Da necessária Integração dos Estados aos processos em curso no SIDH	131
5. Procuradorias estaduais como agentes de fomento ao cumprimento das decisões da Corte IDH	141
6. Conclusão	146
7. Referências	148



A Atuação com Perspectiva de Gênero e a Advocacia Pública do Futuro

Margarete Pedroso¹

1 Resumo

O presente trabalho trata da proposta de uma alteração do olhar voltado às diferenças entre os gêneros na atuação institucional da advocacia pública, aborda o quanto as desigualdades entre homens e mulheres podem ser reproduzidas na atuação do operador do Direito e como a adoção de uma metodologia que adote a perspectiva de gênero pelas Procuradorias podem romper com sistema construído a partir de estereótipos de gênero.

Palavras-chave: Perspectiva de Gênero. Igualdade. Violência contra a Mulher. Advocacia Pública.

2 Introdução: Conceito de gênero e violência de gênero.

Antes de adentrarmos ao tema da atuação com perspectiva de gênero, é imprescindível compreendermos os conceitos de gênero e sexo biológico.

1 Procuradora do Estado de São Paulo em exercício na Procuradoria de Procedimentos Disciplinares. Coordenadora do Comitê Gestor de Equidade, Diversidade e Inclusão da PGE/SP. Presidente do Comitê ProteGE- Programa de Combate aos Assédios e às Discriminações da PGE/SP. Coordenadora do Núcleo de Mulheres e Direitos Humanos da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP. Membro da Comissão da Advocacia Pública do Conselho Federal da OAB. Pós-graduada em Direito do Estado. Foi Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno no Ministério das Mulheres (2023/2024); Conselheira do Conselho Estadual da Condição Feminina (2015/2023) e Vice-Presidente da Comissão de Prerrogativas da OAB/SP (2022/2023). Coordenou o Curso de Extensão em Direitos Humanos da Escola Superior da PGE/SP. Pales-trante em vários órgãos da Administração Pública com ênfase em infrações disciplinares, assédio sexual e violência de gênero na Administração Pública.

Em uma breve síntese, gênero se conceitua como sendo o conjunto de características socialmente atribuídas às pessoas de diferentes sexos. Sexo diz respeito aos aspectos biológicos que divide as pessoas em homens, mulheres e intersexuais, de acordo com características dos órgãos sexuais, reprodutivos, hormônios e genética. Importante ressaltar que o conceito de sexo é limitante para aferir as desigualdades, pois exclui os marcadores não biológicos das diferenças.

Estereótipos de gênero são crenças, socialmente aceitas, sobre qualidade e características que diferencia homens e mulheres, podem recair sobre o físico, o comportamento, os papéis etc.

A sociedade impõe papéis diferentes a homens e mulheres e o conceito de gênero permite expor que as diferenças são, muitas vezes, reprodutoras de hierarquias sociais, pois na maioria das situações, aos homens são atribuídos papéis mais valorizados, o que tem impactos importantes na forma como as relações sociais desiguais se estruturam. Deste modo, as mulheres são associadas à vida doméstica, incluindo trabalhos domésticos ou de cuidados em geral, o que as exclui da vida pública ou são relegadas a postos de trabalho precarizados.²

Como nos expõe Fabiana Cristina Severi:

Com base em tais estereótipos, a sociedade cria hierarquias entre os gêneros que, historicamente, têm servido para fortalecer e legitimar a subordinação social das mulheres e o controle dos corpos. A construção dos estereótipos de Gênero é uma ação política dos corpos das mulheres. O Direito, entendido como uma prática social, tem atribuído, historicamente, com a naturalização dos estereótipos ao aceitá-los acriticamente ou tomá-los como referências na construção, por exemplo, das decisões judiciais.³

2 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: agosto/2023.

3 SEVERI, Fabiana Cristina. Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 574-601, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i3p574-601>. Acesso em: agosto/2023

Deste modo, a utilização de estereótipos de gênero reforça e sustenta as desigualdades e a discriminação entre homens e mulheres.

Os estereótipos de gênero, que podem estar presentes no âmbito da família, da maternidade, da desigualdade de classes, do racismo, também se refletem na dificuldade de acesso ao sistema de políticas públicas e por consequência produzem inúmeras formas de violência institucional que afetam as mulheres de formas e intensidades distintas dos homens.

Segundo a professora Silvia Pimentel:

Estereótipos, preconceitos e discriminações contra homens tanto quanto em relação às mulheres interferem negativamente na realização da Justiça. Entretanto, há evidências de que o impacto negativo desse tipo de viés recai de maneira mais intensa e frequente sobre as mulheres. Estereótipos, preconceitos e discriminações de gênero estão presentes na nossa cultura e profundamente indultados nas (in) consciências dos indivíduos; são, portanto, absorvidos também pelos operadores do direito e refletidos em sua práxis jurídica. Essa absorção, por vezes, implica em uma verdadeira ‘inversão de atores’ nos processos, vale dizer, através dos discursos proferidos pelos operadores do Direito, vítimas transformam-se em réus e vice-versa.⁴

Silvia Chakian, por sua vez, nos ensina que

Não se pode perder de vista a necessidade de avanço na mudança de posturas sobre a forma como a sexualidade feminina é julgada, a partir de uma dupla moral, para homens e mulheres, na qual delas se espera, ainda hoje, o papel de recato, do comportamento sexual ‘adequado’, discreto e tradicional. Afinal, são essas expectativas sobre o comportamento feminino ‘adequado’, sedimentadas ao longo de séculos de dominação masculina, que têm autorizado a absurda responsabilização da mulher pela própria violência que a vitimou, como se tivesse contribuído para sua ocorrência, ao mesmo tempo em que tem a vida exposta e devastada (...).⁵

4 PIMENTEL, Silvia; SCHRITZMEYER, Ana LúciaP; PANDJARJIAN, Valéria. Estupro: crime ou “cortesia”? Abordagem sociojurídica de gênero. Porto Alegre, Editora Sérgio Antonio Fabris, 1998, p.203.

5 CHAKIAN, Sílvia; A Construção dos Direitos das Mulheres: histórico, limites e diretrizes para uma proteção penal eficiente, Rio de Janeiro, Lumen Juris Editora, 2019, p. 255.

A recomendação Geral nº 33 (2015) do Comitê CEDAW da ONU⁶ afirmou que: “a discriminação contra as mulheres, baseada em estereótipos de gênero, estigmas, normas culturais nocivas e patriarcais e a violência baseada no gênero, que particularmente afeta as mulheres, têm impacto adverso sobre a capacidade das mulheres para obter acesso à justiça em base de igualdade com os homens”.

Também são os estereótipos de gênero que naturalizam a violência contra a mulher internalizada em nossa cultura e que aumenta vertiginosamente. Neste passo, é imprescindível ponderar que violência de gênero é fruto de uma sociedade desigual e os números da violência contra a mulher no Brasil aponta exatamente nesta direção.

A pesquisa do IPEA aponta que 2 mulheres foram estupradas por minuto (822 mil estupros), em 2022⁷. Segundo dados da Agência Patrícia Galvão⁸, 36% das trabalhadoras dizem já haver sofrido preconceito ou abuso por serem mulheres; porém, quando apresentadas a diversas situações, 76% reconhecem já ter passado por um ou mais episódios de violência e assédio no trabalho.

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁹, em 2024/2025, 21,4 milhões de mulheres sofreram violência; o principal agressor de mulheres é um conhecido (79,6% dos casos); 64,2% das vítimas são mulheres negras; 49,6% das mulheres foram assediadas.

6 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso: agosto/2023

7 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF, 2023A. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta1/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13541-brasil-tem-cerca-de-822-mil-casos-de-estupro-a-cada-ano-dois-por-minuto>. Acesso em agosto/2023.

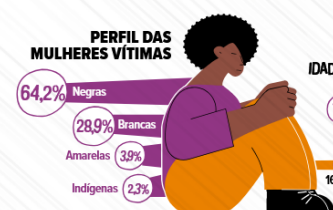
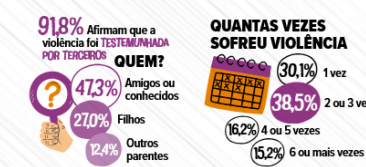
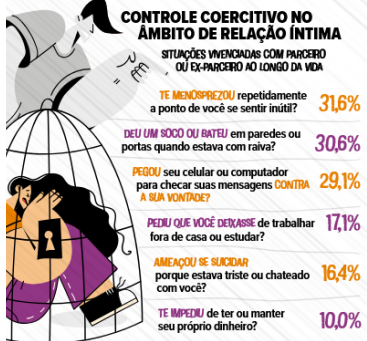
8 INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. Assédio sexual. **Dossiê Violência Sexual**. São Paulo, [2020]. Disponível <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/percepcoes-sobre-a-violencia-e-o-assedio-contra-mulheres-no-trabalho-instituto-patricia-galvao-locomotiva-2020/>. Acesso em: agosto/2023

9 BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Relatório visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. Brasília, DF: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 5ª Edição, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/relatorio-visivel-e-invisivel-5ed-2025.pdf?v=13-03>. Acesso em: fevereiro/2025.

Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil

5ª edição - 2025

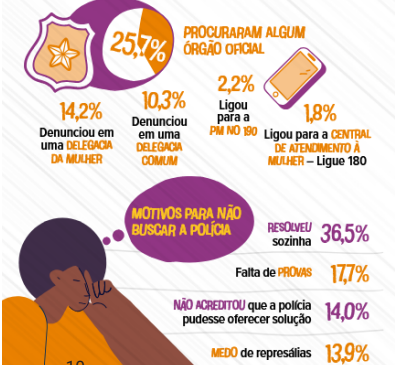
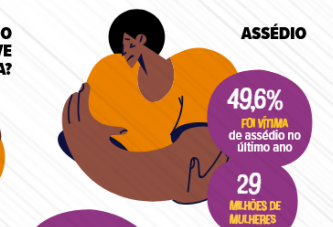
Realização: **FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA** **Datafolha** **Uber**
 Patrocínio: **Uber**



Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil

5ª edição - 2025

Realização: **FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA** **Datafolha** **Uber**
 Patrocínio: **Uber**



Metodologia: Pesquisa quantitativa com abordagem pessoal em ponto de fluxo. Amostra de abrangência nacional (2.007 entrevistadas representativa do universo da população adulta brasileira com 16 anos ou mais). Entrevistas realizadas em 126 municípios entre os dias 10 e 14 de fevereiro de 2025. Módulo de autoquestionário com questões aplicadas somente às mulheres (1.040 mulheres, das quais 793 responderam). Margem de erro de 2,0 pontos para mais ou para menos na amostra nacional e de 3,0 pontos para mais ou para menos na amostra do módulo de autoquestionário. As projeções populacionais consideram os valores mínimos previstos a partir da margem de erro. Fonte: Datafolha e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Montagem: Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital.

A violência praticada contra a mulher no Brasil demonstra que se trata de um problema social grave, é um elemento que cerceia a liberdade das mulheres, das meninas e representa uma forma de controle de poder. Diante destes fatos, constata-se que o sistema no qual permeia a sociedade e garante o exercício do poder é formado para garantir a manutenção dos privilégios, nesta estrutura patriarcal, branca e cisgênera, os espaços a serem ocupados não são igualitários e a violência sempre foi utilizada como uma forma de controle.

A violência de gênero promove a exclusão das mulheres ao acesso de direitos, mantém o sistema de privilégios. Assim, a mulher, dentro do sistema que desconsidera os marcadores das desigualdades e submetida a violência nos espaços públicos e privados, sempre estará submetida a um processo de desigualdade.

Assim, a desigualdade de gêneros, que foi historicamente construída, está intrinsecamente relacionada à violência contra a mulher.

Neste sentido, destaca o Conselho Nacional de Justiça:

A violência sexual é, sem dúvida, algo que atenta à liberdade e à dignidade do ser humano. Entretanto, essa visão é limitada e obscurece o fato de que esse tipo de violência ocorre, antes de mais nada, porque vivemos em uma sociedade patriarcal. Prova disso é o fato de a grande maioria das vítimas desse tipo de violência serem meninas e mulheres e a grande maioria dos perpetradores, homens. A violência sexual - assim como todas as que compõem o espectro da violência de gênero - é um sintoma de uma sociedade estruturalmente desigual.”¹¹

Ao observarmos a história, as mulheres, desde os primórdios, foram objetificadas, úteis apenas para a procriação e apenas tinham papel social no âmbito privado, interno do círculo familiar.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, teve suma importância em reconhecer a universalidade dos Direitos Humanos e prever um sistema universal de proteção dos direitos humanos, entretanto, não previu uma proteção específica para as mulheres, sequer apontou formas para minimizar a desigualdade entre os gêneros.

11 BRASIL, 2021A

Para que tenhamos uma ideia do quanto o direito internacional demorou para reconhecer a necessidade de garantir uma proteção específica às mulheres, a previsão expressa sobre discriminação e violência contra as mulheres dentro do sistema de Direitos Humanos apenas se deu em 1979 com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e, em 1994, com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará).¹²

Nas normas internas a igualdade de direitos entre homens e mulheres somente foi reconhecida na Constituição Federal em 1988, outros direitos e proteções foram inseridos no ordenamento jurídico a passos muito lentos desde a conquista do voto feminino em 1932.

Entretanto, mesmo com avanços legislativos no âmbito interno e externo, isso não garante às mulheres os direitos já conquistados pelos homens, notadamente se o Estado, em todas as esferas de poder não atue de modo a eliminar e combater às manifestações de discriminação, principalmente aquelas praticadas por agentes do próprio Estado.

A atuação dos agentes do Estado, em especial dos intérpretes das normas e aplicadores do Direito, sob a perspectiva de gênero pode ser instrumento transformador para a redução das desigualdades entre homens e mulheres que certamente se refletirá na redução da violência de gênero.

Em síntese, para entendermos a problemática da desigualdade entre homens e mulheres no Brasil é imprescindível compreender a dimensão das violências contra as mulheres dentro da sociedade, as razões pelas quais estas violências são historicamente naturalizadas e como a advocacia pública dentro de suas diversas atuações institucionais pode direcionar seu olhar para produzir soluções e influenciar nos processos sancionatórios e, conseqüentemente, nas políticas públicas.

É importante ressaltarmos, entretanto que, embora a violência contra as mulheres atinja indistintamente todas as pessoas do gênero feminino, alguns recortes de classe, raça, aspectos geográficos, fazem

12 PEDROSO, Margarete Gonçalves. **O assédio sexual como infração disciplinar**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/1318>. Acesso em setembro/2023.

com que algumas mulheres estejam mais expostas à vulnerabilidade do que outras, pois as opressões atingem as mulheres de modos diferentes, assim é necessário discutir gênero com um recorte de classe, raça, etnia, bem como especificidades geográficas.

3 A Experiência do Poder Judiciário no Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero.

A perspectiva de gênero no Poder Judiciário tem previsão expressa na Resolução 492 do Conselho Nacional de Justiça. Desde com a criação da Cartilha Julgamento com Perspectiva de Gênero¹³ e edição da Recomendação 128 pelo CNJ. O Judiciário tem sido incentivado a adotar posturas, nas conduções dos processos e julgamentos, que considerem as especificidades das pessoas, atuando de modo a afastar condutas preconceituosas ou discriminatórias de gênero. A partir da Resolução 492, portanto, todo Judiciário ficou vinculado a atuar dentro da metodologia definida na Cartilha.

Obviamente, mesmo dentro do âmbito do Judiciário, ainda, a atuação anda a passos lentos.

A adoção de uma perspectiva de gênero no âmbito da Justiça é uma obrigação assumida pelo Brasil em diversos tratados ratificados pelo país ao se obrigar a garantir a igualdade entre homens e mulheres e eliminar toda a forma de discriminação.

No âmbito do Poder Judiciário, a atuação com perspectiva de gênero é considerada como modelo de instrumento metodológico para a eliminação das desigualdades provocadas pelo gênero e também por raça e classe; além disto, tem sido utilizada como uma importante ferramenta para identificar e explicitar as diferenças entre as experiências dos homens e das mulheres com o objetivo de diminuir as desigualdades.

13 BRASIL, 2021A

Para Gloria Poyatos:

Julgamento com perspectiva de gênero é uma metodologia para analisar a questão do litígio, que deve ser implantada nos casos em que relações de poder assimétricas ou padrões de gênero estereotipados estão envolvidos e requer a integração do princípio da igualdade na interpretação e aplicação do sistema jurídico, na busca de soluções equitativas para situações desiguais de gênero¹⁴.

O Conselho Nacional de Justiça sugere, com o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, diretrizes mínimas para a aplicação da perspectiva de gênero no sistema de Justiça, entretanto não esgota o assunto que deve ter uma aplicação dentro das particularidades e marcadores de diferenças atinentes a cada personagem do processo, devendo o ator do ato administrativo ou jurisdicional atuar com sensibilidade e olhar voltado a minimizar os desequilíbrios.

O documento do Conselho Nacional de Justiça se estrutura em 3 partes:

1. Conceituação de sexo, Gênero e identidade de gênero; abordagem sobre as questões centrais relativas à desigualdade de gênero e a imparcialidade;
2. Orientação aos Magistrados de como atuar com perspectiva de gênero;
3. Questões específicas para os diferentes ramos de Justiça.

Assim, com o Protocolo, o Conselho Nacional de Justiça orienta dos Magistrados a permanecerem atentos à presença de estereótipos de gênero em casos concretos, inserindo o tema na atuação jurisdicional e objetivando alcançar a igualdade substantiva e desmontar as desigualdades estruturais e sistêmicas fruto do desequilíbrio de poder, buscando um resultado que neutralize estas assimetrias.

14 MATAS, Gloria Poyatos I. **Juzgar con Perspectiva de Gênero: Una Metodologia Vinculante de Justicia Equitativa**. Igual, Revista de Gênero e Igualdad, V. 2, P. 7-8, 2019

4 A Problemática da Atuação com Perspectiva de Gênero e a Suposta Ofensa ao Dever de Imparcialidade.

Com destaque é importante enfatizar que o mote para uma atuação com perspectiva de gênero é a aplicação do princípio da igualdade, o que não significa um tratamento especial, pois poderia enaltecer, ainda mais, as diferenças ao invés de garantir a igualdade.

A igualdade entre homens e mulheres assegurada pela Constituição Federal não pode ser analisada de modo isolado, mas sim em consonância com os demais princípios e regras constitucionais, notadamente com a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) e a vedação a todas as formas de discriminação (artigo 3º, IV).

Como nos ensina a professora Flávia Brioli¹⁵:

As posições sociais ocupadas pelas pessoas reais observam hierarquias desenhadas com base em classe, gênero e raça, além de outros marcadores sociais de diferença, que se estabelecem na lógica de privilégios e desvantagens, a partir da qual elas (as pessoas reais) organizam suas vidas e têm suas experiências, perspectivas e demandas. O trabalho é central na instituição destas hierarquias, uma vez que as classes sociais na sociedade capitalista dizem quem são os que trabalham e os que não trabalham. Os privilégios e as desvantagens se arranjam como hierarquias, de modo que as diferenças não digam respeito apenas a identidades, mas a relações de poder e dominação, influenciando a participação das mulheres na esfera política e na construção diuturna da democracia.

Neste passo, a aplicação do Direito de modo universal e indistinta não se mostra igualitária e não garante uma atuação imparcial, tendo em vista que não distingue as especificidades, dificuldades e particularidades de raça, etnia, classe ou localização geográfica.

Não podemos presumir que a interpretação e aplicação do Direito tenha que ser neutra para garantir a igualdade, pois não há, em uma sociedade desigual, uma cidadania que podemos definir como universal, pois

15 MAEDA, Patrícia, **Julgamento com perspectiva de gênero no mundo do trabalho** apud Flávia Brioli. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018, Revista LTr, ano 85, n.8, Agosto/2021, ISSN 1516-9154, pp.913-921.

sempre define seus parâmetros dentro das características de um homem (branco e heterossexual) e coloca a mulher em uma posição de subordinação e até de invisibilidade. É preciso desnaturalizar as desigualdades e pensar que as diferenças são fruto de processo político e social.

John Rawls, em sua teoria de justiça propõe a conciliação entre os princípios da liberdade e igualdade, argumentando que

Devemos anular os efeitos das contingências específicas que colocam os homens em posições de disputa, tentando-os a explorar as circunstâncias naturais e sociais em seu próprio benefício. Com esse propósito, assumo que as partes se situam atrás de um véu de ignorância. Elas não sabem como as várias alternativas irão afetar o seu caso particular, e são obrigadas a avaliar os princípios unicamente com base nas considerações gerais¹⁶

Em linhas gerais, o operador do Direito, na tomada de decisões, através do exercício da posição original, proposta por Raws, deve supor que não conhece certas particularidades, deve vestir o “véu de ignorância” a fim de despir-se de todos os preconceitos, ignorar a posição na sociedade, mentalmente fará um exercício em que não saberá qual será a sua posição social e econômica, não saberá seu sexo, raça, cor ou idade etc.

Nesta linha, destaco, aqui a ilustrativa indagação de Leonardo Marcondes Alves:

Imagine que você não tenha conhecimento de qual lugar irá ocupar na sociedade. Não sabe sua classe ou status social, nem suas inclinações psicológicas, desconhece sua inteligência e seus potenciais. Também ignora a situação econômica, política e de realização cultural de sua sociedade e de sua geração. Como você julgaria o que seria justo?¹⁷
Diante dessa situação, Rawls concluiu que qualquer pessoa razoável julgaria como justo ações que permitisse uma chance igual de vantagens, pois de antemão a pessoa não teria maneira de garantir benefícios próprios ou se evadir de situações desfavoráveis a si. A justiça

16 RAWLS, John Rawls. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 147.

17 ALVES, Leonardo Marcondes. **Rawls e o véu de ignorância. Ensaios e Notas**, 2016. Disponível em <https://ensaiosnotas.com/2016/02/09/rawls-e-o-veu-de-ignorancia/> . Acesso em agosto/2023

não seria o benefício do maior número de pessoas (utilitarismo) nem fruto de deliberação jurídica ou política. Isso se pressupondo que as pessoas sejam livres e agem conforme um interesse racional e um senso de justiça.¹⁸

Obviamente, a vestimenta do véu da ignorância, dentro de uma sociedade desigual e dotada de marcadores de diferenças que sustentam as bases de poder de modo estrutural e sistêmico, torna-se algo utópico e apenas no mundo ideal. Em razão disto, a realidade nos aponta a necessidade de criação de metodologia que oriente o aplicador do direito a atuar com outro olhar ou a enxergar os fatos sob a perspectiva da mulher outro ou se deslocar para o lugar dela, visualizar a situação com as lentes da perspectiva de gênero.

Por todo o exposto acima, se faz imperiosa a criação de uma metodologia, a exemplo do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero adotado no Poder Judiciário, voltado para as especificidades e as atribuições das Procuradorias.

5 A Atuação com Perspectiva de Gênero Dentro do Papel Institucional da Advocacia Pública.

Conforme já expusemos, mesmo quando o Direito não apresenta normas discriminatórias, a sua aplicação pode estar carregada de ideias estereotipadas, preconceituosas em relação às mulheres, à posição ou papel social por elas desempenhadas e quem o aplica pode estar contaminado com estes conceitos, ainda que inconscientemente.

Obviamente, a advocacia pública não está isenta das interpretações sociais que hierarquizam ou diferenciam homens de mulheres, sendo que, conforme exposto até aqui, precisamos debater nossas atuações dentro de uma perspectiva de gênero, tendente a rejeitar concepções, estereótipos ou preconceitos sobre os papéis sociais de homens e mulheres.

18 ALVES, Leonardo Marcondes. Ob.cit

Por outro lado, é incontroverso que os advogados públicos se submetem aos comandos dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal, bem como toda a Administração Pública tem como dever a promoção da eliminação de todas as formas de discriminação e a garantia da igualdade e a advocacia pública tem um papel preponderante para isto.

Neste contexto, a Advocacia Pública tem papel permanente no fortalecimento da cidadania, dos direitos fundamentais e da democracia, propósitos que somente serão alcançados com uma sociedade livre de desigualdade de gênero.

De acordo com Fabiana Severia¹⁹, igualdade, na perspectiva dos direitos humanos, é considerada um direito (de jure e de facto) e um valor estruturante de toda atividade do Estado e das relações sociais.

No entanto, não há atuação do Estado que se pretenda isonômica, mas que esteja permeada pela discriminação.

Ainda segundo Severia²⁰, as discriminações podem ser diretas, ou seja, ações intencionais tendentes a subtrair direitos ou indiretas, que são as práticas aparentemente neutras ou direcionadas a alguém específico, mas que reproduz e reforça ou cria situações de desvantagem.

Conforme destacado no Guia Lilás editado pela Controladoria Geral da União, discriminação é toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em sexo, gênero, idade, orientação sexual, deficiência, crença religiosa, convicção filosófica ou política, raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada.²¹

19 SEVERI, Fabiana Cristina. **Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 3, n. 3, p. 574-601, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i3p574-601>. Acesso em: agosto/2023

20 ibidem

21 BRASIL. Controladoria Geral da União, 2023C, Guia Lilás. Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal. Brasília: DF. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/16385/4/Guia_para_prevencao_assedio.pdf. Acesso em: agosto/2023.

Para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, o direito deve ser interpretado e aplicado pelo Estado com métodos que enxerguem as múltiplas formas de vulnerabilidades como raça, etnia, idade, deficiência, fatores sociais, geográficos, econômicos.

Nesta medida, a atuação da advocacia pública sob o paradigma da igualdade formal sem atentarmos aos marcadores de privilégios masculinos pode se prestar a acirrar ainda mais as desigualdades de gênero.

Conforme já narramos, não somente as leis são fruto da estruturação de poder patriarcal como a aplicação das normas também contribuem para a manutenção desta estrutura. Os espaços de poder, as estruturas do Estado e da Justiça se alicerçam em paradigmas que ignoram as experiências e particularidades ligadas ao feminino, como por exemplo a gravidez, a maternidade, a menstruação, o trabalho doméstico imposto, o dever imposto de cuidado e a responsabilidade solitária de crianças, adolescentes e idosos, as violências e os estereótipos de gênero.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher — “Convenção de Belém do Pará”, promulgada pelo Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996, determinou aos Estados-partes que promovam a educação e treinamento de todo o pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher (artigo 8º, “c”).

A Convenção também prevê que os Estados-partes adotem programas destinados a “promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam seus direitos humanos”, bem como “modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional, a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher” (artigo 8º, “a” e “b”).

Neste contexto, entendemos que a efetivação da promoção da igualdade de gêneros somente será assegurada se a advocacia pública adotar políticas de enfrentamento do problema e atuar com as lentes da

perspectiva de gênero tanto no seu papel de parte perante o Poder Judiciário, quanto na missão de orientar a Administração Pública e interpretar as normas.

Dentro desta proposta, destacamos as sugestões de Alda Facio para a atuação com perspectiva de gênero nas seguintes etapas :

1. Tomar consciência da subordinação a que estão submetidas as mulheres;
2. Identificar manifestações sexistas nos textos legais;
3. Identificar quais mulheres ou grupos de mulheres estão excluídas ou invisibilizadas no texto legal (mulheres mães, mulheres negras, mulheres trabalhadoras etc.);
4. Qual a concepção/estereótipo de mulher que serve de fundamento para o texto legal;
5. Analisar o texto considerando o impacto e os efeitos dele sobre a vida cotidiana das mulheres;
6. Ampliar e aprofundar a discussão sobre o que é o sexismo.²²

Assim, a fim de contribuir na formulação de propostas de leis anti-discriminatórias, Facio propõe uma metodologia com seis passos para análise de gênero do fenômeno legal²³, que inspirou diversas publicações de protocolos e guias para julgamento com perspectiva de gênero na América Latina:

- 1) tomar consciência a partir da experiência pessoal da subordinação do gênero feminino ao masculino;
- 2) aprofundar a compreensão do que o sexismo e suas formas de manifestação (androcentrismo, insensibilidade de gênero, dicotomismo sexual, sobregeneralização, sobrespecificidade, duplo parâmetro, familismo), identificando e questionando os elementos da doutrina jurídica,

22 Facio, Alda. Metodologías para el análisis de género del fenómeno legal. In.: SANTAMARÍA, R. A.; SALGADO, J.; VALLADARES, L.(comp.). El género en el derecho. Ensayos críticos. Ecuador: Ministério de Justicia y derechos humanos, 2009 in Cartilha Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, ABAT.

23 MAEDA, Patrícia, ob cit.

dos princípios e fundamentos legais e das investigações que fundamentam esses princípios e essa doutrina, que excluem, invisibilizam ou subordinam as mulheres;

3) identificar qual é a mulher (branca, casada, pobre etc.) que a lei está contemplando como “o outro” do paradigma de ser humano que é o homem e analisar seus efeitos nas mulheres de distintas classes, raças, orientações sexuais, deficiências físicas, idades etc.;

4) buscar qual é a concepção de “mulher” (mãe, família ou solteira) que serve de base para o texto para encontrar soluções práticas à exclusão, aos problemas e às necessidades das mulheres que não impliquem a institucionalização da desigualdade;

5) analisar o texto considerando todos os componentes do fenômeno legal (político-cultural, formal normativo e estrutural);

6) ampliar a consciência do que é o sexismo e coletivizar a análise para grupos distintos de mulheres.

Ante todas estas considerações, algumas novas visões podem orientar as atuações da Advocacia Pública com perspectiva de gênero, conforme destacamos de modo exemplificativo, sem qualquer intensão de exaurir o rol:

1. Como gestores e administradores públicos, prevenindo e combatendo a violência de gênero institucional, o Assédio Moral decorrente de discriminação e o Assédio Sexual com campanhas, recomendações e atuação correcional.
2. Nas 3 grandes áreas de atuação:
 - Consultoria Jurídica, na interpretação das leis, nas sugestões e análise de políticas públicas e nas orientações ao gestor público;
 - Contencioso Geral, na atuação para instigar e, quando necessário, apontar falhas, ao Judiciário e com isso impulsionar a aplicação do Protocolo com Perspectiva de gênero proposto pelo CNJ. Rechaçar teses, argumentos e interpretações que reproduzam desigualdades.
3. Nos processos administrativos disciplinares, tanto para as Procuradorias que presidem as Unidades Processantes quanto na área Consultiva, sítio em que poderão ocorrer várias situações em que o instrutor ou parecerista deve atuar com perspectiva de gênero.

Desta forma, deve-se ter particular atenção nas oitivas de testemunhas, condução do processo (audiência, maternidade, adiamento, suspensão do processo), compreensão das situações fáticas que diferenciam as mulheres dos homens e considerá-las na percepção da infração disciplinar, para tanto destacamos, jornada dupla, responsabilidade de cuidado, maternidade, amamentação, não revitimização, assédios.

Ainda no tocante aos Processos Disciplinares, alertamos para o disposto na Lei 14.321/2022, que prevê a violência institucional como crime de abuso de autoridade, em procedimentos que apurem infrações disciplinares que constituem-se como crime de violência contra à mulher, nos seguintes termos: “submeter qualquer vítima de infração ou testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que as levem a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de estigmatização e sofrimento”.

É indiscutível que a garantia da ampla de defesa nos processos sancionatórios e disciplinares está assegurada pela Constituição Federal e inserida no rol das garantias fundamentais, nos termos do artigo 5º, inciso XXXVIII, entretanto devem ser coibidos os argumentos atentatórios a outras garantias fundamentais que também são asseguradas constitucionalmente: a dignidade da pessoa humana, o direito à não discriminação e o direito à igualdade.

Inadmissíveis, portanto, as narrativas, no bojo de qualquer processo, que reforçam estereótipos morais e de gênero, que revitimizam a mulher, e que sustentam a violência de gênero que cada vez é mais crescente neste país.

A grande indagação que pode surgir é se existe conflito entre a perspectiva de gênero e a necessidade de imparcialidade ou suposta neutralidade do advogado público, principalmente do parecerista.

Antes de qualquer conclusão precipitada, como já tratamos exaustivamente neste trabalho, é importante ressaltar que imparcialidade é diferente de neutralidade. O aplicador do Direito, seja na atuação jurisdicional ou no exercício da advocacia, não é neutra, considerando-se que é um sujeito inserido em um contexto social, com experiência de vida, informações, subjetividades e história que, obviamente, interferem na sua postura profissional.

A pretexto de uma aplicação imparcial do Direito, historicamente as mulheres têm sido preteridas de um tratamento justo, pois não basta que todas as pessoas sejam tratadas de modo metodologicamente idêntico para que tenhamos uma conclusão justa, pois homens e mulheres partem de patamares diversos no que tange às posições de poder.

É preciso, portanto, reconhecer que os estereótipos estão presentes na sociedade, na cultura de quem aplica o direito, sendo imprescindível identificá-los e atuar de modo despido da posição social que muitas vezes o advogado público ocupa.

A aplicação dogmática do Direito sem atenção aos marcadores de diferenças entre os homens e as mulheres, produz mais desigualdades e ressalta a manutenção de uma dominação patriarcal nas estruturas de poder

Assim, o processo ou as interpretações jurídicas que se sustentam em estereótipos acabam retroalimentando a desigualdade e gerando consequências de níveis diversos às mulheres.

Nadine Gasman, que foi representante do Escritório da ONU Mulheres no Brasil, no site da Organização das Nações Unidas (ONU), ressaltou:

Mulheres são pessoas livres e iguais em dignidade e em direitos, donas de seus corpos e de suas expressões e merecem respeito em toda e qualquer condição. Ao ser signatário de acordos internacionais como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDA W), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e a Plataforma de Ação de Pequim, o Brasil tem como compromisso trabalhar para que a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres se manifeste em números e na prática²⁴.

6 Conclusão.

O combate à discriminação de gênero deve ser, sem dúvidas, um dos objetivos para a advocacia pública do futuro, pois o combate à desigualdade de gênero deve estar entre as metas para um a atuação.

24 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Brasília. DF. 2023. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mesmo-com-retificacao-de-pesquisa-do-ipea-sobre-violencia-contra-mulheres-brasil-ainda-e-machista/>. Acesso em agosto/2023.

Não há dúvidas quanto ao dever do Estado, da sociedade e da advocacia pública, de adotar atitudes que viabilize o enfrentamento de atos discriminatórios, elimine a desigualdade de maneira efetiva.

Visualizar e entender que o sistema jurídico, desde a elaboração das leis até a sua interpretação e aplicação, é estruturado em um sistema construído a partir de estereótipos de gênero, que são reproduzidos nas nossas atividades e que é de extrema importância romper com esta sistemática para o avanço social na busca pela igualdade.

Assim, é indispensável que a advocacia pública atue sob a perspectiva de gênero a fim de que cumpra com sua missão institucional de contribuir para a concretização dos direitos e garantias fundamentais inseridos na Constituição Federal.

7 Referências:

ALVES, Leonardo Marcondes. **Rawls e o véu de ignorância. Ensaios e Notas**, 2016. Disponível em <https://ensaiosenotas.com/2016/02/09/rawls-e-o-veu-de-ignorancia/> . Acesso em agosto/2023.

BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: agosto/2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União, 2023C , Guia Lilás. Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal. Brasília:DF.Disponível em:https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/16385/4/Guia_para_prevencao_assedio.pdf. Acesso em: agosto/2023.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Relatório visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. Brasília, DF: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023B. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf> . Acesso em: agosto/2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF, 2023A .Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13541-brasil-tem-cerca-de-822-mil-casos-de-estupro-a-cada-ano-dois-por-minuto>. Acesso em agosto/2023.

CHAKIAN, Silvia; A Construção dos Direitos das Mulheres: histórico, limites e diretrizes para uma proteção penal eficiente, Rio de Janeiro, Lumen Juris Editora, 2019, p. 255.

FACIO, Alda. Cuando el género suena cambios trae - una metodología para el análisis de género del fenómeno legal. 1a. ed. San José, C.R.: ILANUD, 1992.

FACIO, Alda. Metodologías para el análisis de género del fenómeno legal. In.: SANTAMARÍA, R. A.; SALGADO, J.; VALLADARES, L.(comp.). El género en el derecho. Ensayos críticos. Ecuador: Ministério de Justicia y derechos humanos, 2009 in Cartilha Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, ABAT.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. Assédio sexual. **Dossiê Violência Sexual**. São Paulo, [2020]. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/percepcoes-sobre-a-violencia-e-o-assedio-contra-mulheres-no-trabalho-instituto-patricia-galvao-locomotiva-2020/>. Acesso em: agosto/2023.

MAEDA, Patrícia, **Julgamento com perspectiva de gênero no mundo do trabalho** apud Flávia Birolli. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018, Revista LTr, ano 85, n.8, agosto/2021, ISSN 1516-9154, pp.913-921.

MATAS, Gloria Poyatos I. **Juzgar con Perspectiva de Gênero: Una Metodologia Vinculante de Justicia Equitativa**. Igual, Revista de Gênero e Igualdad, V. 2, P. 7-8, 2019.

MATITA, Janaina, Precisamos fortalecer a defesa criminal com perspectiva de gênero. Consultor Jurídico. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-18/limite-penal-precisamos-fortalecer-defesa-criminal-perspectiva-genero2>. Acesso em agosto/2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Brasília. DF. 2023. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mesmo-com-retificacao-de-pesquisa-do-ipea-sobre-violencia-contra-mulheres-brasil-ainda-e-machista/>. Acesso em agosto/2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em: agosto/2023

PAES, Fabiana Dal'mas Rocha. Entenda as discussões sobre o feminismo nos cenários nacional e internacional. **Poder 360**, Brasília, DF, 5 fev. 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opinioao/entenda-as-discussoes-sobre-o-feminismo-no-cenario-nacional-e-internacional/>. Acesso em: agosto/2023.

PEDROSO, Margarete Gonçalves. **O assédio sexual como infração disciplinar**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/1318>. Acesso em setembro/2023.

PIMENTEL, Silvia; SCHRITZMEYER, Ana LúciaP; PANDJARJIAN, Valéria. Estupro: crime ou “cortesias”? Abordagem sociojurídica de gênero. Porto Alegre, Editora Sérgio Antonio Fabris, 1998, p.203.

RAWLS, Jonh Rawls. Uma Teoria da Justiça. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, Jonh Rawls. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 147.

SEVERI, Fabiana Cristina. Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 574-601, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i3p574-601>. Acesso em: agosto/2023.

TAVASSI, Ana Paula Chudzinski; RÊ, Eduardo; BARROSO, Mariana Contreras; MARQUES, Marina Dutra. A história dos direitos das mulheres. **Politize!**, Florianópolis, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/equidade/blogpost/historia-dos-direitos-das-mulheres>. Acesso em: agosto/2023.



Disparidades de Gênero na Advocacia Pública: Licença-Maternidade e Estágio Probatório à Luz da Jurisprudência Constitucional

Cíntia Morgado¹
Fernanda Mainier²
Juliane Julio³



1 Resumo

A interseção entre igualdade de gênero, maternidade e mercado laboral exige políticas que promovam e conciliem o compartilhamento do cuidado com o trabalho remunerado, estimulando a corresponsabilização entre homens e mulheres. Na advocacia pública, é urgente revisar legislações e interpretações administrativas que suspendam o estágio probatório das Procuradoras dos Estados durante a licença-maternidade, perpetuando a desigualdade de gênero diante da parentalidade.

Palavras-chave: equidade de gênero; advocacia pública; licença-maternidade; estágio probatório

-
- 1 Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com estágio de pesquisa na Universidade de Coimbra. Especialista em Advocacia Pública pela ESAP/PGE-RJ. Pós-graduanda em Gênero, Direito e Psicologia pela PUC-PR. Membro da Comissão Especial para Promoção da Igualdade de Gênero da PGE-RJ. Professora do IERBB do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Direito da Cidade - NEPEC (UERJ)
 - 2 Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Assessora-chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Mulher do Rio de Janeiro. Mestranda em Direito Constitucional (PUCRJ), especialista em Direitos Humanos (PUCRJ) e em Gênero e Direito (EMERJ). Presidente da Comissão de Promoção à Igualdade de Gênero da PGE-RJ. Presidente do Fórum Nacional de Equidade e Diversidade do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do DF.
 - 3 Juliane dos Santos Julio: Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Mestranda em Direito Público (UERJ), especialista em Direito Público (UCAM/RJ). Membro da Comissão de Promoção à Igualdade de Gênero da PGE-RJ.

2 Introdução⁴

Uma das primeiras mulheres a ser laureada com o Prêmio Nobel de Economia em 2023, Claudia Goldin, debruçou-se sobre as complexidades das disparidades de gênero no mercado de trabalho com amparo na coleta de mais de duzentos anos de dados nos Estados Unidos. A Professora de Harvard demonstrou que “a maior parte [da] diferença salarial se dá atualmente entre homens e mulheres na mesma ocupação, e que surge com o nascimento do primeiro filho”⁵.

No Brasil, um retrato semelhante foi constatado pelo Instituto Brasileiro de Pesquisas e Estatística – IBGE, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada em 2022.⁶ Mesmo as mulheres ocupadas ou inseridas no ambiente laboral dedicaram, em média, 6,8 horas a mais com afazeres domésticos e ou ao cuidado de pessoas em comparação aos homens na mesma condição. A maternidade, portanto, comprometeu as oportunidades de acesso e manutenção no mercado de trabalho bem como a carga horária de sua jornada laboral⁷.

4 O texto original foi apresentado como tese, aprovada com louvor, no 51º Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, em setembro de 2025, em Fortaleza, com o título “Licença-maternidade e estágio probatório: igualdade de gênero e jurisprudência constitucional”.

5 “Ao estudar como as diferenças de renda entre homens e mulheres mudaram ao longo do tempo, Goldin e seus coautores, Marianne Bertrand e Lawrence Katz, demonstraram em um artigo de 2010 que as diferenças iniciais de renda são pequenas. No entanto, assim que o primeiro filho nasce, a tendência muda; os rendimentos caem imediatamente e não aumentam na mesma proporção para mulheres que têm filhos e para homens, mesmo que tenham a mesma educação e profissão. Estudos em outros países confirmaram a conclusão de Goldin e a parentalidade pode agora explicar quase inteiramente as diferenças de renda entre mulheres e homens em países de alta renda.” NOBEL PRIZE. **The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2023** – Popular information. NobelPrize.org, 2023. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2023/popular-information>. Acesso em: 18 jun. 2025.

6 INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISAS E ESTATÍSTICAS – IBGE. **Agência de Notícias**. Edição de 11/08/2023. PNAD. Outras formas de trabalho. Em 2022, mulheres dedicaram 9,6 horas por semana a mais do que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 18/06/2025.

7 “Mais de 2 milhões de mulheres responderam que o principal motivo para a impossibilidade da busca por colocações no mercado de trabalho e a consequente permanência no espaço privado doméstico está relacionado ao desempenho de tarefas de cuidado e tarefas domésticas. Mesmo entre aquelas que buscam ativamente um emprego, e que correspondem a 553 mil mulheres, também indicam o trabalho de cuidado e a necessidade de desempenhar tarefas domésticas como fatores que impedem o alcance de uma colocação no mercado de trabalho. A maternidade especificamente atravessa e conecta essas situações na medida em que os indicadores sociais de gênero afirmam que pouco mais de 1/3 das crianças de 0 a 3 anos

Na interseção entre economia produtiva e reprodutiva, faz-se necessário dar visibilidade a um trabalho oculto⁸ e muitas vezes não remunerado, o cuidado e o amparo de crianças desde o seu nascimento e durante sua vida escolar, que sustenta e possibilita o trabalho remunerado nas instituições privadas e públicas. Não por outra razão, no último ano, foi editada a Lei Federal nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional dos Cuidados e estabeleceu em seu plano nacional o fomento à adoção pelos setores públicos e privados de medidas que promovam a compatibilização entre funções remuneradas e as necessidades familiares de cuidados, para além da corresponsabilização social entre homens e mulheres.

Nesse contexto se insere o presente estudo. As Procuradoras dos Estados e do Distrito Federal, recém-ingressas nas carreiras, a depender da legislação local ou da interpretação administrativa, como se verá a seguir, veem sua progressão interrompida na hipótese de exercer seu direito ao livre planejamento familiar, ou seja, ao decidirem gerar ou adotar um filho. Isto porque o estágio probatório pode ser suspenso durante o gozo de sua licença-maternidade.

Contudo, para além das discussões sociológicas que envolvem o debate sobre o necessário compartilhamento do cuidado, (i) os marcos normativos de proteção dos direitos das mulheres no ambiente laboral e (ii) a conformação de um corpo jurisprudencial da Corte Constitucional – atenta à máxima efetividade dos direitos fundamentais em jogo, como a proteção da família e a igualdade de gênero –, vêm inaugurar novos ventos no tema da licença maternidade e do estágio probatório, como será enfrentado nos dois primeiros capítulos.

de idade frequentavam a creche em 2022, o que leva ao alto número de mulheres que realizaram o trabalho de cuidado direcionado a crianças entre 0 e 5 anos (50,3%) e entre 6 e 14 anos (49,8%)". "Esses números são ainda reforçados pelo índice de mulheres que se ocupam no mercado de trabalho com jornadas parciais de até 30 horas semanais, que é de 28%, praticamente o dobro do índice verificado para os homens, que é de 14,4%". BAGGIO, Roberta Camineiro; CRISTOVAM, Thaiane Correa. **Trabalho do Cuidado e Maternidades: Entrelaçamentos Interseccionais da Realidade Brasileira**. In: Proteção jurídica dos cuidados / organizadora Sthefany Felipp dos Santos; coordenadoras Flávia Piovesan...[et al.]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

- 8 Silvia Federici, referência no tema do trabalho reprodutivo, denomina tais atividade como "trabalho oculto", aquele "por trás de toda fábrica, de toda escola, de todo escritório" de milhões de mulheres que consomem sua vida e sua força em prol da força de trabalho que move essas fábricas, escolas e escritórios. FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. Tradução coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019, p. 68.

Para além disso, nos capítulos seguintes, o panorama institucional de outras carreiras e as recentes recomendações do manual de boas práticas de gestão para diversidade do Fórum Nacional Permanente de Equidade e Diversidade do Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e Distrito Federal – CONPEG reforçam e fundamentam a proposição do presente artigo.

3 A licença-maternidade e o estágio probatório na advocacia pública: os marcos normativos de proteção dos direitos das mulheres no ambiente de trabalho

O presente capítulo apresenta os fundamentos jurídicos que justificam a vedação da suspensão de estágio confirmatório em razão do gozo de licença maternidade pelas Procuradoras dos Estados e do Distrito Federal, notadamente os marcos normativos de proteção dos direitos das mulheres no ambiente laboral.

A Constituição Federal de 1988 prevê o instituto da estabilidade como garantia funcional dos servidores públicos, permitindo a perda do cargo somente em situações excepcionais (art. 41, CRFB/88). Após o ingresso através de concurso público, a estabilidade é adquirida com o preenchimento dos seguintes requisitos mandatórios: (i) decurso do tempo de 3 (três) anos, (ii) efetivo exercício e (iii) avaliação especial de desempenho do período chamado de estágio probatório.

Os dois primeiros requisitos constitucionais – decurso de tempo e efetivo exercício – estão logicamente interligados, na medida em que o intervalo de 3 anos precisa ser de efetivo exercício. A Constituição, no entanto, não define o que é considerado como de efetivo exercício e tampouco estabelece casos de suspensão do período de estágio probatório, que tem seu regramento nas diversas normas infraconstitucionais que estabelecem o regime jurídico de servidores públicos de diferentes unidades da federação e de carreiras públicas.

Em geral, essas normas seguem uma orientação convergente, uma vez que obrigadas a reproduzir os três requisitos constitucionais acima elencados. No entanto, na pequena margem que lhes é conferida, existem algumas diferenças. No plano federal, por exemplo, o art. 15 da Lei nº

8.112/1990 define o efetivo exercício como “o efetivo desempenho das atribuições do cargo público”. Essa legislação – assim como os estatutos de servidores civis de outras esferas e carreiras – reconhece expressamente como de efetivo exercício o tempo de gozo de licenças parentais, em observância ao direito fundamental social previsto no art. 7º, XVIII e XIX, c/c art. 39, § 3º da CRFB/88.

A partir desse reconhecimento normativo, não deveria haver dúvida quanto à contagem dos períodos de licença-maternidade para fins de estágio probatório. Ainda assim, é possível observar, na prática administrativa e mesmo em interpretações da legislação, uma tendência restritiva quanto aos efeitos jurídicos das licenças parentais, em especial no tocante à estabilidade funcional, uma vez que o seu tempo de gozo é reconhecido para fins previdenciários, por exemplo, mas não para efeitos de estágio.

Cabe citar os exemplos do Estado do Rio de Janeiro e do Estado de São Paulo. A Lei Complementar nº 15/1980, que é a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado fluminense, foi objeto de alterações pela Lei Complementar nº 111/2006. Embora considere o período de licença-maternidade como efetivo exercício, ao artigo 63 foi acrescentado o parágrafo único que determinou expressamente a suspensão do estágio probatório. No Estado de São Paulo, por sua vez, a legislação considerava o tempo de licença-maternidade como de efetivo exercício, sem, contudo, prever expressamente a suspensão do estágio probatório. A Administração Pública do Estado de São Paulo, entretanto, tinha o entendimento de que esse período não deveria ser computado para fins de aquisição da estabilidade⁹.

Nesse sentido, o estudo vem apresentar os fundamentos jurídicos que deveriam ser considerados para que o gozo da licença-maternidade não interrompesse o estágio probatório. Todavia, antes de apresentar o arcabouço de normas internacionais e nacionais, importa trazer as referências teóricas do artigo: a constitucionalização do Direito Administrativo e o constitucionalismo feminista.

O renomado administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em seus estudos sobre as mutações do Direito Público, enunciou que, no Estado Democrático de Direito, “a pessoa humana é o centro ético do

9 ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer PA nº 9/2022**. Disponível em: <http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/pareceres/pareceres%20diversos/Parecer%20PA%2009-2022.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

Estado e do Direito, que existem para respeitá-la e protegê-la”¹⁰. Ocorre que a proteção desses valores não se esgota na legalidade estrita. Há que se considerar o complexo normativo de que dispõe o poder público devendo curvar-se aos requisitos de juridicidade. No mesmo sentido, o Professor Gustavo Binimbojm destaca o fenômeno da constitucionalização do direito administrativo, após a passagem da Constituição para o centro do ordenamento jurídico, no lugar da lei, impregnando a atividade administrativa pelos princípios e regras nela presentes e convolvando “a legalidade em juridicidade administrativa”¹¹. Importante notar que, diante da abertura da Constituição de 1988 aos outros direitos decorrentes de tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (art. 5º, § 2º), estes direitos também devem servir de referência para a atuação dos poderes públicos¹².

Acresça-se que a dupla dimensão dos direitos fundamentais¹³, encartados na Constituição, envolve (i) a irradiação sobre toda a atividade administrativa, infiltrando em seus órgãos e procedimentos através de princípios e normas constitucionais; bem como pressupõe, ainda, (ii) que a efetividade dos direitos depende da criação de normas, organismos e procedimentos aptos a garantir e aproximar o dever ser da realidade¹⁴. As promessas constitucionais demandam a atuação da Administração Pública.

Assim, entende-se que as regras ou interpretações administrativas acerca do estágio probatório sofrem uma releitura a partir da ótica constitucional e dos direitos fundamentais em jogo. O constitucionalismo feminista, por sua vez, cuida de referencial teórico mais recente. Introduziu uma nova lente de interpretação das normas constitucionais¹⁵, qual seja,

10 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 49.

11 BINIMBOJIM, Gustavo. **Uma nova teoria do direito administrativo**. 2a. ed. Renovar, 2008.

12 AMARAL, Gláucia Anne Kelly Rodrigues do. Controle de convencionalidade, a função de consultoria da advocacia pública e a Convenção de Belém do Pará: a igualdade de gênero como parâmetro para todos os atos e contratos da administração pública. **Revista ANAPE. Edição Especial. Igualdade de Gênero e Direito das Mulheres**. Associação dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE), março 2024.

13 ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, 4a. ed. Coimbra, Almedina, 2009, p. 109.

14 MORGADO, Cintia. O direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, n. 65, 2010, pp. 68-94.

15 NOWAK, Bruna, OLIVEIRA, Christiane; BARBOZA, Estefania; FACHIN, Melina. (Org.) **Constitucionalismo Feminista**. 2a ed. (Portuguese Edition), 2021. Edição do Kindle.

a da igualdade de gênero. As constituições têm sido escritas por homens ao longo dos séculos, e a participação de mulheres nas constituintes ainda é pequena. No Brasil, a Constituinte de 1988 contou com apenas 26 parlamentares mulheres (apenas uma negra) entre 559 parlamentares constituintes¹⁶, dado que comunica mais do que mil palavras.

Portanto, em consonância com a constitucionalização do Direito Administrativo e o constitucionalismo feminista, o arcabouço normativo, a seguir exposto, fundamenta e justifica a não suspensão do estágio probatório durante a licença-maternidade de Procuradoras dos Estados e do Distrito Federal. Os documentos internacionais e nacionais conferem densidade aos direitos das mulheres no ambiente de trabalho, em especial, no que diz respeito à gravidez e à licença-maternidade.

No âmbito do Sistema Global de proteção, podemos citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que prevê a igualdade entre homens e mulheres, em especial, em relação à família e reconhece que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais”¹⁷ e os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos¹⁸ – artigos 6º, 23 e 24 – e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁹ – artigos 3º, 7º, 10 e 12 –, de 1966, que trazem em seus textos as primeiras normas internacionais de proteção, mesmo que tímidas, dos direitos das mulheres.

16 No período da Constituinte, mulheres de diversas partes do Brasil contribuíram com reivindicações que iriam culminar na “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, além da atuação e incidência do movimento de mulheres, chamado Lobby do Batom, junto aos parlamentares, resultando na aprovação de mais de 80% das reivindicações. Registre-se que a Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, Leonor Nunes de Paiva, foi uma das integrantes do movimento. Leonor se destacou e “(...) participou do grupo de advogadas formado pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher, para atuar nas Constituintes, nas matérias dos interesses das mulheres, com propostas e justificativas de emendas que, em sua maioria, formam o atual texto da Constituição de 1988.” MOREIRA ALVES, Branca; PITANGUY, Jacqueline. **Feminismos no Brasil: memórias de quem fez acontecer**. Rio de Janeiro, Bazar do Tempo. 2022, p. 312.

17 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 18 jun. 2025.

18 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 18 jun. 2025.

19 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 18 jun. 2025.

Além disso, a Organização Internacional do Trabalho – OIT adotou três convenções sobre a proteção da maternidade: n.º 3 (1919); n.º 103 (1952) e n.º 183 (2000). A primeira Convenção da OIT, elaborada após a Primeira Guerra Mundial, já previa o afastamento e a indenização por seis semanas após o parto. Algumas décadas depois, a Convenção n.º 103 (1952), vigente no Brasil, também previa a licença maternidade, agora de 12 semanas, sendo ilegal a sua despedida durante o período. Prevê, ainda, o direito à interrupção da jornada para a amamentação, a depender da legislação local. Por fim, a Convenção n.º 183 (2000), ainda não ratificada pelo Brasil, buscou ampliar o escopo da Convenção anterior, estendendo o período da licença para 14 semanas (Art. 4). A Recomendação n.º 191 sugere que esse período seja estendido a 18 semanas pelo menos. Da mesma maneira, a Convenção n.º 183 incorpora o direito a uma licença adicional no caso de doença, complicações ou riscos relacionados à gravidez (Art. 5). Estabelece, ainda, uma licença pós-parto obrigatória de seis semanas.

Conforme nota da OIT, “o propósito dessa disposição é proteger a mulher de possíveis pressões para retornar ao trabalho em um período no qual esse retorno pode ser nocivo para a sua saúde ou de seu filho ou filha.” Elucida que “na corresponsabilidade social com relação ao equilíbrio entre trabalho e família, os governos têm um papel fundamental na promoção de políticas públicas e no estabelecimento de um marco legal que promova a conciliação.”²⁰ Uma das inovações do referido documento foi tratar da garantia de continuidade no emprego e proibição de demissão não apenas durante a gravidez, e o período da licença-maternidade, mas ainda um determinado período após o retorno às funções laborais. No caso de demissão, cabe ao empregador ou empregadora demonstrar que os motivos não estão relacionados à gravidez ou ao nascimento de um filho ou filha. Essa inversão do ônus da prova consolida a proteção do emprego para mulheres trabalhadoras.

Outro documento fundamental para proteção da maternidade e das mulheres no mercado de trabalho é a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW²¹,

20 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Notas da OIT sobre trabalho e família: licença maternidade.** Nota 4. Brasília: OIT, 2009. 4 p. Tradução e adaptação: Programa Regional de Gênero e Trabalho Decente; Projeto “Gender equality within the world of work”.

21 A CEDAW foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através de sua aprovação pelo Decreto Legislativo n.º 93/1983, e promulgação pelo Decreto n.º 89.406/1984, ressalvadas as reservas aos seus artigos 15, parágrafo 4º, e 16, parágrafo 1º, alíneas (a), (c), (g) e (h), por serem contrários, naquele momento, à ordem constitucional vigente. Somente em 1994 (seis anos após a Constituição de 1988) é que o Congresso Nacional revogou o Decreto Legisla-

sigla em inglês. Em 1979, é adotada pela Organização das Nações Unidas – ONU como resultado da primeira Conferência Internacional da Mulher, realizada no México, em 1975. A CEDAW se fundamenta numa dupla obrigação: eliminar a discriminação e assegurar a igualdade. A CEDAW reconhece “a importância social da maternidade e a função de mães e pais na família e na educação dos filhos” e que “o papel da mulher na procriação não deve ser causa de discriminação, mas sim que a educação dos filhos exige a responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres e a sociedade como um conjunto”, reconhecendo a responsabilidade compartilhada da família e de não reforçar estereótipos de gênero ao não imputar unicamente à mulher a função de amparo familiar²².

Para ilustrar, cite-se, *in verbis*, item 2 do art. 11 da CEDAW:

2. A fim de impedir a discriminação contra a mulher por razões de casamento ou maternidade e assegurar a efetividade de seu direito a trabalhar, os Estados-Partes tomarão medidas adequadas para:

- a) Proibir, sob sanções, a demissão por motivo de gravidez ou licença de maternidade e a discriminação nas demissões motivadas pelo estado civil;
- b) Implantar a licença de maternidade, com salário pago ou benefícios sociais comparáveis, sem perda do emprego anterior, antigüidade ou benefícios sociais;
- c) Estimular o fornecimento de serviços sociais de apoio necessários para permitir que os pais combinem as obrigações para com a família com as responsabilidades do trabalho e a participação na vida pública, especialmente mediante o fomento da criação e desenvolvimento de uma rede de serviços destinado ao cuidado das crianças;
- d) Dar proteção especial às mulheres durante a gravidez nos tipos de trabalho comprovadamente prejudiciais para elas.

No Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos, o caminho é similar. Se a Declaração e a Convenção Americana de Direitos Humanos contribuem timidamente para os direitos das mulheres, especial atenção passa a ser dada no fim dos anos 1980 e anos 1990. Em 1988, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em

tivo nº 93, aprovando a CEDAW, inclusive os citados artigos, através do Decreto Legislativo nº 26/1994 e promulgada, após mais seis anos, pelo Decreto nº 4.377/2002.

22 ONU. **Convention on the Elimination on all forms of discrimination against the women**. 1979. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 05/11/23.

Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, chamado “Protocolo de São Salvador”²³, inova ao ressaltar a importância do compartilhamento do cuidado, a fim de proporcionar à mulher reais possibilidades de inserção no ambiente profissional, além de prever licença-maternidade remunerada.

Por sua vez, em 1994, é aprovada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como “Convenção Belém do Pará”²⁴, ano em que foi adotada na Comissão Interamericana de Direitos Humanos uma relatoria temática específica sobre direitos das mulheres.

Enfim, na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável conclamam políticas que alcancem a igualdade de gênero (ODS 5) e promovam instituições pacíficas, inclusivas e eficazes (ODS 16). Para alcançar a igualdade de gênero, são sugeridas algumas metas como “acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres” e “reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais”. No que se refere à ODS 16, destaca-se a garantia da “tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”; e a promoção de leis e políticas não discriminatórias”.

Portanto, a advocacia pública, como função essencial à justiça, é instituição-chave junto ao controle e elaboração de políticas públicas pelas administrações locais e nacionais que eliminem discriminações em razão do gênero, devendo, ainda, se comprometer internamente. Envolve o papel de orientação do sistema jurídico em direção à inclusão e à efetividade de direitos encartados na Carta Constitucional mas também, repise-se, aqueles decorrentes dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário²⁵.

-
- 23 BRASIL. **Decreto no 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. DOU, 31/12/99.
- 24 BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. DOU, 02/08/96.
- 25 AMARAL, Glaucia Anne Kelly Rodrigues do. Controle de convencionalidade, a função de consultoria da advocacia pública e a Convenção de Belém do Pará: a igualdade de gênero como parâmetro para todos os atos e contratos da administração pública. **Revista ANAPE. Edição Especial. Igualdade de Gênero e Direito das Mulheres**. Associação dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE), março 2024.

No plano nacional, a Constituição de 1988 constitui um marco civilizatório com reconhecimento de diversos direitos em relação a grupos sociais em situação de vulnerabilidade²⁶, avançando nos direitos das mulheres, não obstante, em alguns aspectos, muito timidamente, se considerarmos fatores interseccionais como raça e classe, por exemplo²⁷. Entre eles, destacam-se o direito à licença-maternidade (art. 7º, XVIII) e à proteção do mercado de trabalho da mulher (art. 7º, XX). Soma-se a esses dispositivos a consagração, como inovação relevante, do direito ao livre planejamento familiar (art. 226, § 7º), que reforça a autonomia das mulheres sobre suas trajetórias pessoais e profissionais.

Em relação à proteção da infância e ao direito de estar com os filhos nos primeiros meses de vida, é importante citar dois marcos infraconstitucionais: a Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e a Lei nº 13.257/2016 (Marco Nacional da Primeira Infância). Ambas atendem ao comando constitucional de dar prioridade absoluta aos direitos humanos das crianças (art. 227, CRFB/88), incluindo o período pré e pós-natal. De forma mais recente, destaca-se a Lei Federal nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional dos Cuidados e estabeleceu em seu plano nacional o fomento à adoção pelos setores públicos e privados de medidas que promovam a compatibilização entre trabalho remunerado e as necessidades familiares de cuidados, para além da promoção de políticas públicas que estimulem a corresponsabilização social entre homens e mulheres.

Diante desse novo paradigma constitucional, para além da legislação infraconstitucional que densifica tais promessas, impõe-se ao Estado o dever de adotar interpretações que ampliem, e não restrinjam, as normas aplicáveis aos servidores públicos garantidoras de direitos fundamentais, tais como (i) licença-maternidade; (ii) proteção do mercado de trabalho da mulher; (iii) livre planejamento familiar; (iv) compatibilização entre trabalho remunerado e necessidades familiares, entre outros.

26 PIOVESAN, Flávia, [Princípios e Direitos Fundamentais] **Igualdade de Gênero na Constituição Federal**: os direitos civis e políticos das mulheres do Brasil. 2008. Curadoria Enap, p. 02. Disponível em <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/214>. Acesso em 08/11/23.

27 Somente em 2013, é aprovada a chamada “PEC das Domésticas”, igualando os direitos das trabalhadoras e empregadas domésticas aos demais trabalhadores urbanos e rurais. Emenda Constitucional nº 72, de 02 de abril de 2013. Regulamentada somente em 2015 pela Lei Complementar nº 150/2015.

Trata-se do “princípio da máxima efetividade”, elencado pelo constitucionalista Canotilho como um dos princípios de interpretação constitucional, qual seja, “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”. E reforça a sua aplicação eis que “é sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais, ou seja, no caso de dúvidas, deve-se preferir a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais”²⁸.

Ao fim, normas e interpretações na direção de restringir direitos no período de licença-maternidade (como a suspensão do estágio probatório) (i) discrimina de forma odiosa as mulheres, que têm a incumbência precípua do trabalho reprodutivo, as tarefas do cuidado como amamentação durante o afastamento, e (ii) podem influenciar as mulheres a adiarem a maternidade, o que significa que podem ser levadas a fazer escolhas entre o trabalho produtivo e reprodutivo, importando em violação ao direito ao livre planejamento familiar. Por essa razão, aprofundar-se-ia a desigualdade na carreira entre Procuradoras e Procuradores, pois os homens ficam afastados por período substancialmente menor.

4 A jurisprudência do STF e sua aplicabilidade à advocacia pública: a inconstitucionalidade da suspensão de estágio probatório durante a licença-maternidade e máxima efetividade dos direitos fundamentais

No presente tópico, apresenta-se outro fundamento para a não suspensão do estágio probatório em razão da licença-maternidade. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal contempla decisões recentes emblemáticas. A divergência de interpretação acerca da possibilidade da contagem do tempo de licença-maternidade para fins de estágio probatório foi alçada à análise do STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.220 – ADI nº 5.220-SP²⁹, firmando entendimento no sentido da inconstitucionalidade da suspensão do estágio probatório durante o gozo da licença-maternidade, por afronta a direitos fundamentais.

28 CANOTILHO, JJ GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000, 7a. ed., p. 1224

29 BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** (Plenário). Ação direta de inconstitucionalidade 5220. [...] Cômputo de licença à gestante em estágio probatório. Máxima efetividade de direitos fundamentais. Constitucionalidade. [...] Relatora: Min. Carmem Lúcia, 15 de março de 2021. DJE, 06/04/2021.

Na origem da controvérsia, a legislação paulista considerava o tempo de licença-maternidade como de efetivo exercício, sem, contudo, prever expressamente a suspensão do estágio probatório. A Administração Pública do Estado de São Paulo, entretanto, tinha o entendimento de que esse período não deveria ser computado para fins de aquisição da estabilidade³⁰. Diante da alteração legislativa que determinou que o período de licença-maternidade deveria ser computado para fins do estágio probatório a que se refere o artigo 41 da Constituição Federal (tal como aconteceu com a LC nº 202/2022-RJ), o Estado de São Paulo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade.

A Ministra Relatora, Cármen Lúcia, fundamentou seu voto com base em uma interpretação constitucional com perspectiva de gênero³¹, afastando-se de uma leitura estritamente administrativa da norma. Os principais fundamentos utilizados foram: (i) a licença-maternidade como direito fundamental vinculado à dignidade da mulher, à proteção à família e à igualdade de gênero; (ii) o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais; e (iii) a vedação à discriminação de gênero no ambiente de trabalho. Destacou-se no voto:

A licença à gestante, como também ao adotante e à paternidade, é direito fundamental albergado pela Constituição de 1988, relacionado à dignidade da mulher, proteção à família e à criança e igualdade de gênero: (...) A interpretação da legislação infraconstitucional deve ser no sentido de dotar-se de máxima efetividade às licenças em questão, afastando-se qualquer entendimento que traduza que o seu pleno gozo possa trazer prejuízos ao seu titular.

No inc. I do art. 37 da Constituição da República, assegura-se ampla acessibilidade a cargos, empregos e funções públicas, vedando-se discriminações de gênero para acesso e permanência no serviço

30 ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer PA n.o 9/2022**. Disponível em: <http://www.rekursoshumanos.sp.gov.br/pareceres/pareceres%20diversos/Parecer%20PA%2009-2022.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

31 Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça adotou o Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, que “é fruto do amadurecimento institucional do Poder Judiciário, que passa a reconhecer a influência que as desigualdades históricas, sociais, culturais e políticas a que estão submetidas as mulheres ao longo da história exercem na produção e aplicação do direito e, a partir disso, identifica a necessidade de criar uma cultura jurídica emancipatória e de reconhecimento de direitos de todas as mulheres e meninas”. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021.

público. A interpretação de que a situação de direitos funcionais decorrentes da avaliação em estágio probatório, aquisição da estabilidade e progressão funcional sejam suspensos no período de gozo da licença à gestante, ao adotante ou paternidade quando no período de estágio probatório ofenderia a igualdade material e a vedação de discriminação no ambiente de trabalho.³²

No mesmo sentido, a relatora assinalou que a interpretação restritiva da norma comprometeria o princípio da igualdade material no acesso e permanência no serviço público (art. 37, I, CRFB/88), ao condicionar a progressão funcional à ausência de exercício de direitos fundamentais por parte da mulher.

Além da Constituição Federal, o voto da relatora fez menção expressa à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW e às Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT relativas à proteção à maternidade. A Convenção CEDAW³³ se estrutura sobre dois pilares: promoção da igualdade de gênero e combate à discriminação contra a mulher em todas as suas formas e a Ministra reforçou o compromisso internacional assumido pelo Brasil em matéria de igualdade de gênero e combate à discriminação, inclusive nos espaços institucionais de trabalho.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na consolidação dos direitos fundamentais, incluindo avanços expressivos em relação aos direitos das mulheres. Entre eles, destacam-se o direito à licença-maternidade (art. 7º, XVIII) e à proteção do mercado de trabalho da mulher (art. 7º, XX), ambos ressaltados no voto da Ministra Relatora. Diante desse novo paradigma constitucional, as normas aplicáveis aos servidores públicos devem ser interpretadas de forma a promover, e não restringir, a efetividade desses direitos. Soma-se a esses dispositivos a consagração, como inovação relevante, do direito ao livre planejamento familiar (art. 226, § 7º), que reforça a autonomia das mulheres sobre suas trajetórias pessoais e profissionais e impõe ao Estado o dever de adotar interpretações que ampliem, e não limitem, o exercício de tais garantias.

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.220-SP**. Relatora Min. Carmen Lúcia. DJE nº 55, 22/03/2021.

33 ONU. **Convention on the Elimination on all forms of discrimination against the women**. 1979. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

O entendimento do STF é, portanto, claro ao reconhecer a constitucionalidade de normas que asseguram o cômputo da licença-maternidade para fins de estágio probatório. De maneira complementar, é possível inferir que interpretações ou normas que produzem efeito contrário – ou seja, que desconsiderem esse período – são materialmente inconstitucionais, por violarem preceitos fundamentais como a dignidade da mulher, a proteção à maternidade, a igualdade de gênero e o livre planejamento familiar.

Outro exemplo da Corte Constitucional que ilustra o debate adveio da decisão exarada no Recurso Extraordinário nº 842.844, interposto pelo Estado de Santa Catarina, com Repercussão Geral, sendo o *leading case* do tema 542³⁴. O Tribunal fixou a tese de que a trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, mesmo que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado.

Nessa decisão, mais uma vez, foi reforçado que, dada a relevância da proteção à maternidade no ordenamento jurídico vigente, o intérprete deve optar, dentre as diversas alternativas hermenêuticas possíveis, por aquela que confira o máximo de efetividade às finalidades perseguidas pelo texto constitucional. O Relator, Ministro Luiz Fux, ademais, trouxe em sua decisão uma perspectiva transversal, levando em consideração uma “proteção constitucional uniformizadora à maternidade”, independentemente do vínculo da servidora com a Administração Pública, sobrepujando a discricionariedade administrativa diante do peso de tais direitos fundamentais.

Por fim, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 20³⁵, nota-se a apropriação pela Corte da linguagem

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Tema 542** - Direito de gestante, contratada pela Administração Pública por prazo determinado ou ocupante de cargo em comissão demissível ad nutum, ao gozo de licença-maternidade e à estabilidade provisória. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4650144&numeroProcesso=842844&classeProcesso=RE&numeroTema=542>. Acesso em: 06/04/25.

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação de inconstitucionalidade por omissão 20**. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Licença-paternidade. Artigo 7º, XIX, da Constituição da República. Declaração de mora legislativa. Omissão inconstitucional. Consequência. Prazo de 18 (dezoito) meses para deliberação legislativa. Relator: Min. Marco Aurélio, 14 de dezembro de 2023. DJE, 02/04/2024.

referente à divisão de tarefas do cuidado, reconhecendo a omissão inconstitucional quanto à ausência de lei regulamentadora da licença-paternidade. Entre as razões de decidir, o STF entendeu ser “necessário alterar os padrões comportamentais de homens e mulheres, em relação à distribuição sexual do trabalho, especialmente quanto ao trabalho doméstico” e que “os avanços sociais e econômicos são mais igualitários e sustentáveis quando há um compartilhamento das licenças maternidade e paternidade”.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.220-SP consolida uma interpretação constitucional harmônica e progressiva, afirmando que o exercício de licenças parentais – especialmente a licença-maternidade – não pode gerar restrições a direitos funcionais. Ao reconhecer o cômputo da licença-maternidade para fins de estágio probatório como medida compatível com os princípios da igualdade de gênero, da dignidade da mulher e da proteção à maternidade, o STF reafirmou que a fruição de direitos fundamentais não pode ser tratada como fator de penalização funcional. Assim, qualquer interpretação normativa que condicione o reconhecimento de estabilidade ou a progressão na carreira ao não exercício de tais direitos contraria a Constituição de 1988 e a jurisprudência consolidada da Corte Constitucional, impondo-se, por consequência, sua rejeição³⁶.

Por fim, resta concluir que a advocacia pública, como órgão central do sistema jurídico das Administrações dos Estados e do Distrito Federal, serve de farol e exemplo para as demais instituições. A contradição entre o papel de orientar os órgãos e entes administrativos para o cumprimento de decisões judiciais e, por outro lado, em seu espaço organizacional, omitir-se e não o fazer, contrariando a jurisprudência da Corte Constitucional e violando direitos fundamentais, compromete a integridade institucional das Procuradorias.

36 MAINIER HACK, Fernanda. **Efeitos jurídicos da licença-maternidade: suspensão do estágio probatório.** Revista do Curso de Especialização em Gênero e Direito, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), n. 4, 2024.

5 Do panorama institucional da não suspensão do estágio probatório durante a licença-maternidade: os exemplos das carreiras de Justiça em diferentes entes da Federação

O presente tópico tem por objetivo examinar a progressiva consolidação de práticas institucionais voltadas ao reconhecimento do tempo de afastamento por licença parental – com destaque para a licença-maternidade – como período de efetivo exercício para fins de cumprimento do estágio probatório no serviço público. Tal evolução normativa e administrativa reflete um movimento de harmonização entre os direitos fundamentais à maternidade, à parentalidade e à proteção da mulher no mercado laboral, e os princípios da legalidade e da eficiência que regem a atuação da Administração Pública.

No âmbito federal, a Advocacia-Geral da União – AGU despontou como uma das pioneiras na institucionalização dessa diretriz, ao editar a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 03/2016³⁷. O referido ato normativo reconhece expressamente que os períodos de licença-maternidade, licença-paternidade e licença para adotante devem ser computados como de efetivo exercício, inclusive para efeitos de aquisição da estabilidade.

Mais recentemente, em 21 de março de 2024, a União fortaleceu esse entendimento ao editar a Instrução Normativa SGP/MGI nº 122³⁸, a qual, em seu artigo 29, dispõe de forma expressa sobre o cômputo do tempo de licença parental no estágio probatório, representando mais um passo na consolidação do tratamento isonômico e não discriminatório no serviço público federal. *In verbis*:

37 BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer-plenário Nº 03/2016/CNU-DECOR/CGU/AGU** (17/08/2016). Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45673>. Acesso em: 28 jul. 2024.

38 BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos/Secretaria de Gestão de Pessoas. **Instrução Normativa SGP/MGI nº 122, de 21 de março de 2025**. Estabelece normas complementares sobre os critérios e os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, para avaliação de desempenho de servidores ocupantes de cargo público efetivo durante o estágio probatório, e dispõe sobre a implementação de solução digital gerenciadora do processo de avaliação de desempenho para fins de estágio probatório. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24561>. Acesso em 06/04/2025.

Art. 29. O estágio probatório não poderá ser suspenso nas seguintes hipóteses:

I - licença à gestante, conforme art. 102, caput, inciso VIII, alínea “a”, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II - licença à paternidade, conforme art. 102, caput, inciso VIII, alínea “a”, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

III - licença à adotante, conforme art. 102, caput, inciso VIII, alínea “a”, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública destacou-se como uma das primeiras instituições a reconhecer, de forma expressa, o cômputo da licença parental como tempo de efetivo exercício durante o estágio probatório. Por meio da Deliberação CS/DPGERJ nº 159/2022³⁹, foi consignado que os afastamentos por licença gestante, adotante e paternidade não interrompem o transcurso do estágio, que deve fluir regularmente. Tal normativo fundamenta-se em garantias constitucionais como o direito à licença-paternidade e à licença do adotante, o princípio do livre planejamento familiar (art. 226, §7º, da CRFB/88), e a diretriz de máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Dentre os fundamentos jurídicos invocados, destaca-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.220-SP, na qual se reconheceu a constitucionalidade de norma estadual que assegura a fluência do estágio probatório durante o período de licença-maternidade. A deliberação também dialoga diretamente com a Lei Complementar estadual nº 202/2022⁴⁰, que dispõe, no Estado do Rio de Janeiro, sobre o não afastamento da contagem do tempo de efetivo exercício nos casos de licenças parentais, inclusive em situações de adoção ou perda gestacional.

39 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação CS/DPGERJ nº 110, de 19 de fevereiro de 2016.** Dispõe sobre estágio probatório dos Defensores Públicos. Diário Eletrônico da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/43b5b05a8a5e4c3f9ea9740a6ea7d2ea.pdf>. Acesso em 06/04/25.

40 ASSEMPERJ. **Tempo de afastamento para licenças gestante, maternidade e paternidade contarão para fins de estágio probatório no MPRJ.** Assemperj, Rio de Janeiro, 15 set. 2023. Disponível em: <https://assemperj.org.br/tempo-de-afastamento-para-licencas-gestante-maternidade-e-paternidade-contarao-para-fins-de-estagio-probatorio-no-mprij/>. Acesso em 06/04/25.

Seguindo orientação similar, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro passou a aplicar administrativamente os preceitos da referida Lei Complementar, reconhecendo expressamente que os períodos de afastamento por licença-maternidade e licença-paternidade devem ser computados para fins de estágio probatório. Em parecer consultivo noticiado no sítio eletrônico da Associação de Servidores da instituição, o Procurador de Justiça Emerson Garcia justificou sua manifestação destacando que:

O tratamento diferenciado historicamente adotado em relação à licença gestante e à licença-paternidade ainda coloca a mulher em uma acentuada posição de inferioridade, o que decorre não só de questões fisiológicas como da necessidade de se dedicar à criança durante um período mais longo. **Esse aspecto, por si só, indica ser plenamente compatível com a ordem constitucional, na perspectiva da igualdade de gênero, o cômputo do período de licença à gestante no tempo de estágio probatório da servidora pública, em razão do imperativo da máxima efetividade dos direitos fundamentais, de modo a afastar qualquer tratamento diferenciado decorrente da impossibilidade de desempenhar suas funções regulares em razão da maternidade.** *(grifos no original)*

No mesmo sentido, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ aprovou o AEDA nº 013/REITORIA/2022⁴¹, garantindo o cômputo da licença-gestante e de licenças correlatas para fins de estágio probatório, com fundamento na proteção constitucional à dignidade da mulher, à família, à criança e à igualdade de gênero, em conformidade com os artigos 6º e 7º, incisos XVIII a XX, da Constituição Federal.

No âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, a trajetória institucional quanto à suspensão do estágio probatório durante o gozo da licença-maternidade revela uma evolução normativa e interpretativa significativa. Desde a alteração promovida pela Lei Complementar nº 111/2006, o parágrafo único do art. 63 da LC nº 15/1980

41 UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ato Executivo de Decisão Administrativa nº 013/REITORIA/2022**, de 8 de março de 2022. Estabelece a integração do período de licença para fins de gestação, maternidade, paternidade e amamentação no cômputo do estágio probatório. Disponível em: <https://www.uerj.br/wp-content/uploads/2022/03/AEDA-013-REITORIA-2022.pdf>. Acesso em 06/04/25.

previa expressamente a suspensão do estágio confirmatório nos casos de licença-maternidade e paternidade. Essa norma deu respaldo a uma prática administrativa que, embora formalmente simétrica, afetava de forma desproporcional as procuradoras, dada a maior duração da licença-maternidade (180 dias) frente à licença-paternidade (30 dias). Essa assimetria implicava, na prática, o adiamento da confirmação funcional das mulheres, aprofundando as desigualdades de gênero no desenvolvimento da carreira.

A partir de 2022, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 202/2022, esse cenário começou a se transformar. A nova norma estadual passou a prever expressamente que as licenças parentais não suspendem a contagem do tempo de exercício efetivo para fins de estágio probatório, incorporando uma leitura mais condizente com os princípios constitucionais da igualdade de gênero, da dignidade da mulher e da proteção à maternidade. A Comissão Especial de Promoção da Igualdade de Gênero da PGE-RJ propôs a aplicação imediata da nova legislação às procuradoras em estágio, com base na revogação tácita do dispositivo anterior e no alinhamento à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (especialmente a ADI 5220). Essa proposição foi acompanhada por pareceres técnicos internos e por manifestações institucionais que reafirmam a máxima efetividade dos direitos fundamentais, culminando em uma inflexão normativa e simbólica que reposiciona a PGE-RJ como referência no enfrentamento da desigualdade de gênero no serviço público.

No plano municipal, o Município do Rio de Janeiro também incorporou tal diretriz em seu ordenamento, por meio da Lei Complementar nº 276/2024⁴², que alterou o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais para dispor, de forma inequívoca, que o período de estágio probatório não será suspenso durante o gozo das licenças à gestante, para aleitamento

42 MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Lei complementar nº 276, de 26 de dezembro de 2024.** Altera dispositivos das Leis nº 94, de 14 de março de 1979, e nº 5.623, de 1º de outubro de 2013, e dá outras providências. D.O.RIO de 27.12.2024. DCM de 27.12.2024. Art. 2º O art. 21 da Lei Municipal nº 94, de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 21. Ao entrar em efetivo exercício, o funcionário nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de três anos, durante o qual a sua aptidão e capacidade para o desempenho do referido cargo serão objeto de avaliação, observados os seguintes requisitos: (...) § 2º Fica suspensa a contagem do período de estágio probatório durante licenças e afastamentos em que não ocorra o desempenho efetivo das atribuições do cargo, exceto férias, licença à gestante, afastamento para aleitamento materno-infantil e licença paternidade.”

materno-infantil e licença-paternidade. A Procuradoria Geral do Município tem aplicado tal norma de maneira uniforme, inclusive no que se refere às procuradoras municipais.

No cenário de outros entes da Federação, cabe mencionar o caso do Estado de São Paulo. A Procuradoria-Geral do Estado – PGE-SP, por meio do Parecer nº 09/2022 (SFP-EXP-2021/240065)⁴³, reformulou entendimento anterior e passou a admitir o cômputo da licença-gestante para fins de avaliação de desempenho no estágio probatório. O parecer também se fundamenta na ADI nº 5.220-SP e em legislação estadual pertinente, evidenciando o alinhamento progressivo entre normativas infraconstitucionais e a jurisprudência constitucional.

Sob perspectiva nacional, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP consolidou esse movimento ao aprovar, em 14 de novembro de 2023, a Resolução nº 280/2023⁴⁴. O texto normativo garante expressamente a contagem do tempo de licença-maternidade para fins de estágio probatório, tanto para servidoras quanto para membras do Ministério Público. O CNMP reconhece, nesse contexto, que a suspensão da contagem do estágio constitui forma de discriminação de gênero, incompatível com os princípios constitucionais da dignidade da mulher, da igualdade material e da proteção à maternidade.

Esse conjunto normativo e administrativo, em múltiplos níveis da federação, revela uma mudança de paradigma na forma como se interpretam e aplicam as regras relativas ao estágio probatório. A superação de interpretações que impunham penalidades funcionais indiretas à maternidade representa avanço significativo na concretização da igualdade de gênero no serviço público. A consolidação do entendimento segundo o qual o tempo de licença parental constitui efetivo exercício funcional, inclusive para fins de estabilidade, reflete não apenas conformidade com os direitos fundamentais, mas também o dever institucional de harmonizar a atuação administrativa com os valores constitucionais.

43 ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer PA n.º 9/2022**. Disponível em: <http://www.recursos humanos.sp.gov.br/pareceres/pareceres%20diversos/Parecer%20PA%2009-2022.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2024

44 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 280, de 12 de dezembro de 2023**. Altera a Resolução CNMP nº 250, de 25 de outubro de 2022, para dispor sobre o cômputo do período de licença-maternidade no estágio probatório de membras e servidoras do Ministério Público. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/resolucao_28123.pdf. Acesso em 06/04/25.

6 Das recomendações às Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal acerca do tema da licença maternidade e do estágio probatório: manual de boas práticas da gestão para a diversidade do Fórum Nacional Permanente de Equidade e Diversidade – FONPED do Colégio Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e Distrito Federal – CONPEG

A consolidação de uma nova perspectiva quanto à fruição da licença-maternidade durante o período de confirmação na carreira encontra respaldo também no âmbito das boas práticas institucionais recomendadas por órgãos especializados. Nesse sentido, destaca-se o Manual de Práticas da Gestão para Diversidade, publicado pelo Fórum Nacional das Procuradorias de Estado pela Equidade e Diversidade – FONPED no ano de 2025. O documento, respeitando a autonomia administrativa das Procuradorias, tem por finalidade oferecer diretrizes e propor ações prioritárias voltadas à promoção da diversidade, equidade e inclusão nas estruturas organizacionais, contribuindo para a construção de ambientes institucionais mais igualitários e responsivos aos direitos fundamentais.

Em 2023, o FONPED realizou diagnóstico detalhado sobre a composição e as práticas das Procuradorias-Gerais dos Estados no tocante à diversidade, revelando a carência de políticas estruturadas e de mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação de avanços institucionais nessa seara. Os dados evidenciaram um preocupante cenário de ausência de diretrizes claras voltadas à promoção da equidade, demonstrando a urgência da implementação de ações afirmativas que fortaleçam uma cultura organizacional inclusiva.

Dentre as recomendações do Manual, destaca-se a orientação para que as Procuradorias Estaduais adequem suas práticas às decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria de diversidade, com o objetivo de assegurar conformidade jurisprudencial, evitar litígios e garantir segurança jurídica. Segundo o documento, é dever institucional assegurar que os direitos fundamentais de todas as pessoas sejam respeitados e protegidos, em estrita observância ao texto constitucional.

De modo específico, o Manual propõe a adoção de política interna de apoio à parentalidade, indicando expressamente, em seu plano de ação, a necessidade de observância ao entendimento consolidado no âmbito do

Supremo Tribunal Federal – especialmente a decisão proferida na ADI nº 5.220-SP – no sentido de que as licenças parentais (maternidade e paternidade) devem ser reconhecidas como tempo de efetivo exercício. Assim, recomenda-se que tais períodos não suspendam a contagem do estágio probatório de procuradoras, procuradores e demais servidores(as), em consonância com os princípios constitucionais da igualdade de gênero, da proteção à família e da dignidade da pessoa humana.

7 Conclusão

Emerge do encontro entre igualdade de gênero, maternidade e mercado laboral a necessidade de políticas públicas que promovam e conciliem o compartilhamento do cuidado com o trabalho remunerado, estimulando a corresponsabilização entre homens e mulheres. Na advocacia pública, é urgente revisar legislações e interpretações administrativas que suspendam o estágio probatório das Procuradoras dos Estados durante a licença-maternidade, perpetuando a desigualdade de gênero diante da parentalidade. Faz-se necessário dar a máxima efetividade aos direitos fundamentais em jogo.

À guisa de conclusão, com base nas diretrizes do FONPED, propõe-se no presente artigo um plano de ação mínimo a ser adotado pelas Procuradorias para a promoção da equidade de gênero com foco na parentalidade:

Em primeiro lugar, como proposição normativa, sugere-se (1.1) Regulamentação interna imediata: elaborar e publicar ato normativo interno prevendo o cômputo dos períodos de licença-maternidade, licença-paternidade e licença-adotante como tempo de efetivo exercício para fins de estágio probatório, avaliação de desempenho e aquisição da estabilidade; (1.2) Atualização dos regimentos administrativos: revisar os manuais de estágio probatório, fluxogramas de recursos humanos e formulários institucionais para refletir essa compreensão, garantindo coerência normativa; e (1.3) Referência expressa à jurisprudência do STF: incorporar, nos fundamentos das normas internas, o precedente da ADI nº 5.220/SP, assegurando alinhamento com a jurisprudência constitucional e promovendo segurança jurídica.

Em segundo lugar, como proposição para reorganização institucional, elencam-se as seguintes recomendações: (2.1) Capacitação de gestores e comissões: promover capacitações periódicas voltadas a chefias, comissões de estágio probatório e setores de RH sobre direitos parentais, diversidade, gênero e boas práticas inclusivas na Administração Pública; (2.2) Diagnóstico da realidade institucional: realizar levantamento interno sobre o impacto das licenças parentais na progressão funcional e estabilidade de procuradoras, servidores(as) e estagiárias(os), a fim de embasar medidas corretivas.

Por fim, como proposição de comunicação institucional, orienta-se a adoção de (3.1) Campanhas de sensibilização interna: desenvolver campanhas periódicas sobre parentalidade, diversidade e inclusão, com ênfase na proteção à maternidade e à igualdade de gênero no serviço público; (3.2) Divulgação das normas e boas práticas: disponibilizar, nos portais internos e externos da instituição, os normativos atualizados, orientações práticas, respostas a perguntas frequentes e esclarecimentos sobre direitos funcionais relacionados à parentalidade.

8 Referências

AMARAL, Glaucia Anne Kelly Rodrigues do. Controle de convencionalidade, a função de consultoria da advocacia pública e a Convenção de Belém do Pará: a igualdade de gênero como parâmetro para todos os atos e contratos da administração pública. **Revista ANAPE. Edição Especial. Igualdade de Gênero e Direito das Mulheres**. Associação dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE), março 2024.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, 4a. ed. Coimbra, Almedina, 2009

ASSEMBLERJ. **Tempo de afastamento para licenças gestante, maternidade e paternidade contarão para fins de estágio probatório no MPRJ**. Assemblerj, Rio de Janeiro, 15 set. 2023. Disponível em: <https://assemblerj.org.br/tempo-de-afastamento-para-licencas-gestante-maternidade-e-paternidade-contarao-para-fins-de-estagio-probatorio-no-mprij/>. Acesso em 06/04/25.

BAGGIO, Roberta Camineiro; CRISTOVAM, Thaianie Correa. **Trabalho do Cuidado e Maternidades: Entrelaçamentos Interseccionais da Realidade Brasileira**. In: Proteção jurídica dos cuidados / organizadora Sthefany Felipp dos Santos; coordenadoras Flávia Piovesan...[et al.]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma nova teoria do direito administrativo**. 2a. ed. Renovar, 2008.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer-plenário Nº 03/2016/CNU-DECOR/CGU/AGU** (17/08/2016). Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45673>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**, Brasília: Conselho Nacional de Justiça; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 280, de 12 de dezembro de 2023**. Altera a Resolução CNMP nº 250, de 25 de outubro de 2022, para dispor sobre o cômputo do período de licença-maternidade no estágio probatório de membras e servidoras do Ministério Público. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/resoluo_28123.pdf. Acesso em 06/04/25.

BRASIL. **Decreto no 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. DOU, 02/08/96.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos/Secretaria de Gestão de Pessoas. **Instrução Normativa SGP/MGI nº 122, de 21 de março de 2025**. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24561>. Acesso em 06/04/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.220-SP**. Relatora: Min. Carmem Lúcia, 15 de março de 2021. DJE, 06/04/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação de inconstitucionalidade por omissão 20**. Relator: Min. Marco Aurélio, 14 de dezembro de 2023. DJE, 02/04/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Tema 542** - Direito de gestante, contratada pela Administração Pública por prazo determinado ou ocupante de cargo em comissão demissível ad nutum, ao gozo de licença-maternidade e à estabilidade provisória.

CANOTILHO, JJ GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000, 7a. ed., p. 1224

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação CS/DPGERJ nº 110, de 19 de fevereiro de 2016**. Dispõe sobre estágio probatório dos Defensores Públicos. Diário Eletrônico da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/43b5b05a8a5e4c3f9ea9740a6ea7d2ea.pdf>. Acesso em 06/04/25.

ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer PA nº 9/2022**. Disponível em: <http://www.recursohumanos.sp.gov.br/pareceres/pareceres%20diversos/Parecer%20PA%2009-2022.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação CS/DPGERJ nº 110, de 19 de fevereiro de 2016.** Dispõe sobre estágio probatório dos Defensores Públicos. Diário Eletrônico da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/43b5b05a8a5e4c3f9ea9740a6ea7d2ea.pdf>. Acesso em 06/04/25.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução:** trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISAS E ESTATÍSTICAS - IBGE. Agência de Notícias. Edição de 11/08/2023. **PNAD. Outras formas de trabalho.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 18/06/2025.

MAINIER HACK, Fernanda. **Efeitos jurídicos da licença-maternidade: suspensão do estágio probatório.** Revista do Curso de Especialização em Gênero e Direito, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), n. 4, 2024.

MOREIRA ALVES, Branca; PITANGUY, Jacqueline. MOREIRA ALVES, Branca; PITANGUY, Jacqueline. **Feminismos no Brasil:** memórias de quem fez acontecer. Rio de Janeiro, Bazar do Tempo. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de Direito Público.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MORGADO, Cíntia. O direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, n. 65, 2010, p.p 68-94.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (Município). **Lei complementar nº 276, de 26 de dezembro de 2024.** Altera dispositivos das Leis nº 94, de 14 de março de 1979, e nº 5.623, de 1º de outubro de 2013, e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 27 dez. 2024. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2024/28/276/....> Acesso em: 18 jun. 2025.

NOBEL PRIZE. **The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2023** – Popular information. NobelPrize.org, 2023. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2023/popular-information>. Acesso em: 18 jun. 2025.

NOWAK, Bruna, OLIVEIRA, Christiane; BARBOZA, Estefania; FACHIN, Melina. (Org.) **Constitucionalismo Feminista.** 2a ed. (Portuguese Edition), 2021. Edição do Kindle

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 18 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.** Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 18 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 18 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convention on the Elimination on all forms of discrimination against the women**. 1979. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 05/11/23.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Notas da OIT sobre trabalho e família: licença maternidade**. Nota 4. Brasília: OIT, 2009. 4 p. Tradução e adaptação: Programa Regional de Gênero e Trabalho Decente; Projeto "Gender equality within the world of work".

PIOVESAN, Flávia, **[Princípios e Direitos Fundamentais] Igualdade de Gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres do Brasil**. 2008. Curadoria Enap, p. 02. Disponível em <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/214>. Acesso em 08/11/23.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ato Executivo de Decisão Administrativa nº 013/REITORIA/2022**, de 8 de março de 2022. Estabelece a integração do período de licença para fins de gestação, maternidade, paternidade e amamentação no cômputo do estágio probatório. Disponível em: <https://www.uerj.br/wp-content/uploads/2022/03/AEDA-013-REITORIA-2022.pdf>. Acesso em 06/04/25.



A interseção entre Advocacia Pública e o acesso à informação e serviços de saúde da mulher como forma de justiça social: revisitando conceitos a partir dos princípios do SUS

Ariela de Almeida Serra



1 Resumo:

O artigo pretende demonstrar como o acesso à informação e serviços públicos de saúde da mulher garante a consolidação dos princípios estruturantes do Estado de Direito Democrático e Social. O trabalho enfatiza ainda os paradigmas de atuação da Advocacia Pública, relativamente ao Sistema Único de Saúde. Com esse propósito, os dados coletados são organizados num texto conceitual de termos emergentes das pesquisas bibliográficas.

Palavras-chave: Acesso à informação. Justiça Social. Políticas públicas. Advocacia de Estado. SUS.

2 Introdução

A Constituição Federal de 1988 foi decisiva no processo de redemocratização e na formação do novo Direito Constitucional nacional. Antes dela, o país vivenciou a ditadura militar, caracterizada por variadas limitações a direitos.

Uma das características do Estado Moderno é a limitação do poder estatal e o reconhecimento dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente no Brasil, reservados a instituir garantias e deveres aos cidadãos, padronizando as noções elementares que regulamentam a

vida social, política e jurídica. Ademais, atualmente, as inovações tecnológicas, sobretudo a internet, têm-se revelado como os grandes promotores dos êxitos do cidadão.

O acesso à informação é um direito garantido na Democracia. Ele é um direito humano previsto na Convenção Americana dos Direitos Humanos, como encargo positivo de atribuição do Estado de oferecer a informação pública à comunidade. Pode-se afirmar que constitui ferramenta crucial para o cidadão na vigilância da atividade estatal, assegurando a transparência e de uma boa gestão pública. Afinal, a comunicação é uma forma de respeito.

De modo que o direito de acesso à informação possui um aspecto material, aquele que diz respeito a uma prestação positiva do Estado com a disponibilização da informação sobre sua atuação na qualidade de gestor administrativo, mas também um aspecto instrumental, no sentido de ser um recurso que proporciona aos cidadãos conhecer seus representantes e suas atuações políticas.

De outra banda, em nosso país, o direito à saúde foi garantido a partir da CF/1988, que o admitiu expressamente como sendo um direito fundamental e esclareceu as diretrizes para a implementação da atenção à saúde nacional: atendimento integral, descentralização e a participação da comunidade. Foi quando o Brasil saiu do agudo.

É nesse momento que entra a atuação da Advogada Pública (seja ela judicial, consultiva e de planejamento de políticas públicas). Afinal, em um Estado de Direito, esta carreira se mostra essencial para assegurar os deveres estatais constitucionalmente elencados. É possível afirmar que a função da Advocacia de Estado não se limita à defesa do patrimônio público, mas à proteção dos direitos fundamentais.

O escopo, portanto, é demonstrar que o acesso à informação se constitui como aspecto central para a promoção do cuidado integral à saúde da mulher. As usuárias dos serviços de saúde pública têm o direito à informação e integralidade do cuidado.

É preciso coragem para sustentar o recomeço, permitir que ela inaugure novos caminhos.

3 Princípios do SUS e Políticas Públicas

Foi com a reorganização política internacional e com a criação da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1946, que a saúde ganhou status de direito humano a ser protegida juridicamente nos Estados modernos, através de normas que fixam deveres ao Poder Público e aos cidadãos para sua completa efetuação.

A base legal do Sistema Único de Saúde - SUS (instituído pela Lei nº 8.080/90) é composta basicamente por três normas:

1. A CF/1988: onde a saúde integra a seguridade social, junto da previdência e da assistência social;
2. A Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) que organiza e regula as ações e serviços de saúde em todo território nacional;
3. A Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e define o modelo da participação popular no SUS.

Nessa perspectiva, os princípios do SUS são consequência da luta da sociedade brasileira para validar e assegurar esses valores, que se opunham aos princípios liberais, que defendiam a privatização da saúde e que a enxergavam como um bem de consumo, submetida à lógica de mercado. Os princípios organizativos refletem, portanto, o modo de organização e operacionalização do sistema.

São três os princípios que integram a base do Sistema Único e que foram dispostos na Constituição de 1988: universalidade; equidade e integralidade.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Segundo o artigo 196 do Texto Constitucional, a saúde é um direito. Todos os cidadãos brasileiros têm direito à atenção à saúde. O que significa que ela não é um serviço que é prestado através de uma contribuição

ou pagamento. Isto é, em nosso país, o direito à saúde não é um direito individual assegurado por meio de pagamento, mas sim um direito social e coletivo. Neste ponto do estudo, é importante destacar que o financiamento da saúde ocorre principalmente mediante arrecadação de impostos.

Logo, a universalidade do SUS abarca o viés do direito à vida e à igualdade de acesso sem distinção de raça, sexo, religião ou qualquer outro tipo de discriminação, é dizer, não deve ser compreendida somente como o direito à saúde garantido através de políticas públicas.

Segundo a 8ª Conferência Nacional de Saúde (8.º CNS):

Em seu sentido mais abrangente, a saúde é a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio-ambiente, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. É, assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida. (Brasil, 1986: 4)

De outra banda, a Lei nº 8.080/90, que estabeleceu o Sistema Único de Saúde, dispôs em seu art. 7º, inciso II, sobre o princípio da integralidade da assistência, conceituado como “um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema”.

Já o princípio da equidade é consequência do talvez maior e mais antigo obstáculo do país: a desigualdade socioeconômica, que, inevitavelmente gera iniquidades no acesso, na administração e na elaboração de serviços de saúde. O que leva alguns autores, ao posicionamento de que o princípio da equidade trata desigualmente o desigual e contempla as necessidades coletivas e individuais, investindo onde a desigualdade é maior. Representaria, pois, uma espécie de cidadania sanitária. Assim, o grande desafio está em arquitetar estratégias que reproduzam a participação cívica e social, previstas na CF/88, bem como na luta histórica pelo direito à saúde.

Sob essa ótica, as ações e serviços de saúde têm de se organizar para acolher à heterogeneidade de necessidades dos indivíduos e dos grupos sociais. Do mesmo modo, as políticas de saúde também devem ser concebidas considerando a integralidade, com atenção às carências de grupos específicos, por exemplo: a atenção integral à saúde da mulher.

Nessa toada, a Atenção Integral à Saúde das Mulheres é orientada pela Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher - PNAISM, elaborada em parceria com diversos setores da sociedade. Segundo o PNAISM:

O Sistema Único de Saúde deve estar orientado e capacitado para a atenção integral à saúde da mulher, numa perspectiva que contemple a promoção da saúde, as necessidades de saúde da população feminina, o controle de patologias mais prevalentes nesse grupo e a garantia do direito à saúde. (p.63)

Por outro lado, o art. 5º, inciso XIV da CF/88 garante a todos o direito de acesso à informação, protegendo o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Assim o fazendo, destaca o direito fundamental à informação em saúde, em outras palavras, o direito que o usuário de um serviço público de saúde possui de ser informado sobre todas as perspectivas que abranjam a sua saúde.

No entanto, só se pode denominar de “informação” aquilo que se assimila, ou seja, se existir, por parte do sujeito que conhece ou tem capacidade de conhecer, conformidade relativamente ao seu significado, de outro modo, não é informação. Ademais, frise-se que o que é informação para um indivíduo, pode não ser para outro.

Segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis, a palavra “informação significa:

1 Ato ou efeito de informar(-se). 2 Conjunto de conhecimentos acumulados sobre certo tema por meio de pesquisa ou instrução. 3 Explicação ou esclarecimento de um conhecimento, produto ou juízo; comunicação. 4 Notícia trazida ao conhecimento do público pelos meios de comunicação. 5 Explicação sobre um processo dado por funcionário de repartição após este ser despachado ou solucionado por autoridade competente; comunicação ([...] ¹

Infelizmente, as mulheres continuam tendo menos acesso à informação, saúde e educação em nosso país, conseqüentemente, também a boas oportunidades no mercado de trabalho, configurando uma distorção total fabricada pela ausência de cultura, de política e de respeito.

1 Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/informa%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 31/10/25)

4 Justiça Social e Advocacia de Estado: Acesso à Informação e à Serviços de Saúde da Mulher Como Forma de Justiça Social

É sabido que os direitos fundamentais são resultado da busca da sociedade para assegurar e exigir o respeito e a salvaguarda dos direitos mais basilares, como o direito fundamental à saúde.

A Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) em sua 198ª Reunião Ordinária, realizada no dia 17 de junho de 2009. Trata-se de relevante documento informativo sobre os direitos e deveres dos cidadãos no momento de procurar atendimento de saúde, seja ele público ou privado. Ela tem como alicerce seis princípios básicos de cidadania:

1. Todo cidadão tem direito ao acesso ordenado e organizado aos sistemas de saúde.
2. Todo cidadão tem direito a tratamento adequado e efetivo para seu problema.
3. Todo cidadão tem direito ao atendimento humanizado, acolhedor e livre de qualquer discriminação.
4. Todo cidadão tem direito a atendimento que respeite a sua pessoa, seus valores e seus direitos.
5. Todo cidadão também tem responsabilidades para que seu tratamento aconteça da forma adequada.
6. Todo cidadão tem direito ao comprometimento dos gestores da saúde para que os princípios anteriores sejam cumpridos.

Nesse cenário, a Constituição Federal de 1988 trouxe, em seu art. 5º, inciso XXXIII, a proteção ao direito de acesso à informação.

O direito de acesso à informação cria deveres para diferentes autoridades públicas de todos os poderes e de todos os níveis de Governo. Mas não é só. Ele também vincula os que realizam funções públicas (como é o caso dos Advogados Públicos), prestam serviços públicos ou executam recursos públicos em nome do Estado.

À Advocacia Pública lhe foi atribuída a garantia dos interesses do Estado de Direito Democrático e Social, devendo velar por seus princípios, em prol da materialização dos valores constitucionais, tendo em vista que o Poder Constituinte ambicionou uma justiça substancial e social. O Estado de Direito restringe o Poder Público, através do reconhecimento da legalidade administrativa, dos direitos fundamentais e da tutela jurídica exercida por um Poder Judiciário independente.

Sucedem-se momentos em que os preceitos materiais que validam a atuação do Poder Público não indicam para a proteção de um direito fundamental. São circunstâncias em que o interesse público deve preponderar sobre um direito fundamental, sobretudo quando corresponder com a consubstanciação de valores materiais constitucionais.

Todavia, o Estado não deve ser encarado como um adversário dos direitos fundamentais, até porque, em muitos casos, o direito fundamental para ser exigível está sujeito a uma atuação do Poder Público. Compete ao Advogado Público proteger a interpretação e aplicação do Direito que cumpra o ideal de justiça, respeitando aos princípios da Democracia e atribuindo eficácia aos valores materiais constitucionais.

Outrossim, o cumprimento do direito de acesso à informação precisa de uma agenda política auspiciosa que abarque políticas públicas modernas e de aprimoramento das estruturas, como também de ações governamentais no âmbito da educação, porque é, sobretudo, nesta área que se conscientiza sobre deveres, direitos e garantias constitucionais.

Por conseguinte, o direito à informação robustece os propósitos da sociedade como parte ativa na formação das ações estatais e no fomento dos interesses dos cidadãos.

A Agenda 2030 da ONU promove o acesso à informação precipuamente por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que objetiva construir instituições eficazes, responsáveis e transparentes:

Meta 16.6: Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Meta 16.10: Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

A escassez de informação e de orientações apropriadas representam um dos principais empecilhos para o aprimoramento das políticas públicas de saúde no país e, consequentemente, da qualidade de vida da população.

Os tratamentos de doenças/enfermidades exigem o desenvolvimento de vários conhecimentos, tanto sobre o cuidado em saúde quanto sobre os sistemas de saúde. O desconhecimento sobre como acessar os serviços e programas públicos de saúde impossibilita a vida do paciente. Isto porque, é tormentoso não saber o que fazer quando se necessita de atendimento profissional, tratamento, medicamentos/insumos para o controle da enfermidade. Destarte, não é equivocado afirmar que a informação configura uma valiosa ferramenta no cuidado e garantia do direito à saúde.

A Lei nº 8.080/90 (Lei do SUS) reconhece que a informação é um direito de todos os usuários do SUS e discrimina as obrigações do Poder Público, dos serviços e profissionais de saúde em relação ao direito à informação: direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde (artigo 7º, inciso V); divulgação de informações sobre os serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário (artigo 7º, inciso VI); organização e coordenação do sistema de informação de saúde pela União, Estados e Municípios (artigo 15, inciso IV); informação sobre o direito da parturiente à presença de 1 (um) acompanhante durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato (artigo 19-J e § 3º).

Ademais, é importante destacar que a Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação) pormenoriza as informações que devem ser oferecidas – voluntariamente ou a pedido dos cidadãos – objetivando a transparência e a defesa do interesse público.

Do que podemos concluir que, a informação auxilia no cuidado individual, mas também simboliza um instrumento de controle social sobre o sistema de saúde, peça fundamental, portanto, à defesa da saúde.

Segundo a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher:

As mulheres são a maioria da população brasileira (50,77%) e as principais usuárias do Sistema Único de Saúde (SUS). Frequentam os serviços de saúde para o seu próprio atendimento, mas, sobretudo, acompanhando crianças e outros familiares, pessoas idosas, com deficiência, vizinhos, amigos. São também cuidadoras, não só das crianças ou outros membros da família, mas também de pessoas da vizinhança e da comunidade. A situação de saúde envolve diversos aspectos da vida, como a relação com o meio ambiente, o lazer, a alimentação e as condições de trabalho, moradia e renda. ²[...]

Ainda segundo a PNAISM:

De acordo com os indicadores de saúde, as populações expostas a precárias condições de vida estão mais vulneráveis e vivem menos. O relatório sobre a situação da População Mundial (2002) demonstra que o número de mulheres que vivem em situação de pobreza é superior ao de homens, que as mulheres trabalham durante mais horas do que os homens e que, pelo menos, metade do seu tempo é gasto em atividades não remuneradas, o que diminui o seu acesso aos bens sociais, inclusive aos serviços de saúde. (p. 12)

Em síntese, as questões de gênero devem ser vistas como condicionantes da saúde na elaboração das políticas públicas.

O Relatório da Agenda Transversal Mulheres reconheceu em seu prefácio:

[...] que políticas e programas para serem eficazes devem integrar a perspectiva de gênero em sua concepção, implementação, monitoramento e avaliação³

² APUD. Pp. 9

³ P. 06

E admitiu ainda ser:

[...] fundamental que recursos financeiros sejam alocados de forma a garantir que as iniciativas de gênero sejam eficazes e tenham um impacto duradouro. Isso inclui investimentos em educação, saúde, segurança, economia, e em todas as áreas que afetam diretamente a vida das mulheres e meninas.⁴

Relativamente ao acesso à informação levando-se em conta a questão de gênero, a PNAISM salientou que:

[...] cabe aos serviços de saúde a prestação de uma assistência adequada e o desenvolvimento de ações educativas que abordem a sexualidade com informações claras e científicas, introduzindo gênero, classe social e as diferenças culturais de iniciação da vida sexual e reprodutiva, de modo que a informação aporte maiores conhecimentos e seja mais resolutiva.⁵

Nessa toada, a Advocacia Pública executa função inextinguível no incremento dos direitos fundamentais e da democracia, que só serão alcançados, de fato, em uma sociedade mais igual. Para tal fim, o Poder Público deve efetivar o direito através de meios que observem os diversos tipos de vulnerabilidades (econômicas, sociais, geográficos etc.).

As Procuradorias Estaduais atuam de maneira incessante nas demandas de saúde. E o acesso à informação e serviços de saúde são lastreados pelo princípio da dignidade humana. Já que o Estado detém constitucionalmente a atribuição de promover o acesso à saúde, através de políticas públicas sociais e econômicas, como forma de promover a justiça social:

Justiça social é um conceito fundamental que visa à construção de uma sociedade mais equitativa e justa, onde todos os indivíduos tenham acesso igualitário a direitos e oportunidades, independentemente de sua origem, cor, gênero ou condição econômica.⁶

4 P. 07

5 P.40

6 Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/sociologia/justica-social.htm>. Acesso em: 04/11/2025.

5 Conclusão

a era da revolução tecnológica teve início no final do Século XX, modificando profundamente as relações sociais e, como uma das variadas consequências, colocou em xeque o constitucionalismo, afinal, emergiu uma nova questão, a de como proteger os direitos fundamentais perante os novos perigos e ameaças.

Com o advento das novas tecnologias, o direito de acesso à informação passa a ser exercitado com mais incontestabilidade do que quando da promulgação da Constituição de 1988. Esse direito integra o elenco de direitos essenciais para garantir a todos uma existência livre, digna e igual. Por conseguinte, para além de identificá-lo formalmente, cabe ao Estado efetivá-lo.

Com a promulgação da CF/1988, a saúde passa a ser considerada um direito do cidadão e dever do Estado. A fundação do SUS, anunciando atendimento universal, igualitário e integral, celebra e reforça a constitucionalização desse direito.

Enfim, no que tange ao exercício do direito à informação em matéria de saúde, é premissa para a atenuação da vulnerabilidade e para o fortalecimento do empoderamento da usuária, uma vez que possibilita a chance de eleger entre as diversas possibilidades relacionadas à sua própria saúde.

Em que pesem os diversos obstáculos, o artigo indicou caminhos de mudança ao se defender uma composição de relações mais democráticas, onde a usuária do sistema realize direitos e esteja ciente de seus deveres enquanto cidadã.

Ao longo de todo o estudo, defendeu-se a perspectiva de que para que a Advocacia Pública atue como agente de transformação de justiça social, é imperiosa a criação de políticas e programas que informem e promovam a concretização do direito à informação, impedindo qualquer tipo de distorção e entrave de acesso ao serviço de saúde integral. Para tanto, é necessário estabelecer uma conexão entre os serviços de saúde e outras Instituições, nelas compreendida as Procuradorias Estaduais, isto é, uma maior articulação intersetorial, com vistas a melhoria das condições de vida dos usuários e, sobretudo, das usuárias do Sistema Único de Saúde.

Aquilo que não se elabora, se repete.

6 Referências

Agenda 2030 da ONU. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpgclefindmkaj/https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 01/11/2025.

Aith F. **Curso de Direito Sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil.** São Paulo: Quartier Latin; 2007.

ARAUJO, Luiz Alberto. **Princípios Constitucionais, Efetividade e a Proteção da Mulher.** Manual dos Direitos das Mulheres. Coord. Carolina Valença Ferraz. George Salomão Leite. Glauber Salomão Leite. Glauco Salomão Leite. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **A Constituição Brasileira de 1988: uma introdução.** Tratado de Direito Constitucional. V.1. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valter do (coords). 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01/11/2025.

BRASIL. Lei nº 12.527/2011. **Lei de Acesso à Informação.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 01/11/2025.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 01/11/2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 01/11/2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório Final da VIII Conferência Nacional de Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 1986.

Carta dos Direitos dos usuários da Saúde. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpgclefindmkaj/https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/cartas_direitos_usuarios_sau_3ed.pdf. Acesso em: 01/11/2025.

Cecílio LCO. **As necessidades de saúde como conceito estruturante na luta pela integralidade e equidade na atenção em Saúde.** In: Pinheiro R, Mattos RA, organizadores. Os sentidos da integralidade de na atenção e no cuidado à saúde. Rio de Janeiro: IMS, Abrasco; 2001. p. 113-26.

Coelho EAC, Silva CTO, Oliveira JF, Almeida MS. **Integralidade do cuidado à saúde da mulher.** Esc Anna Nery Rev Enferm. 2009; 13(1):154-60.

Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis. Disponível em: (Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/informa%C3%A7%C3%A3o/>). Acesso em: 31/10/25.

Gatto Junior JR, Santos AS, Freitas IM, Benetti KFG, Russo TMS, Brito ES, et al. **O Direito Humano à Saúde no Brasil e a Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde.** Braz J For Sci Med Law Bioeth. 2012; 2(1):53-71.

Justiça Social. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/sociologia/justica-social.htm>. Acesso em: 04/11/2025.

LEONE, Meyling e DA SILVA, Eduardo Philipe Magalhães. **Disparidade estrutural: a desigualdade de gênero como um problema estrutural e o papel da jurisdição constitucional.** Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/330/193>. Acesso em: 02/11/25.

MADUREIRA, Claudio. **Advocacia Pública.** Belo Horizonte: Editora Forum, ANAPE, 2015.

MARTINS, P. L. **Acesso à Informação: um direito fundamental e instrumental.** Acervo: revista do Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1 jan./jun. 2011.

Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf. Acesso em: 01/11/2025.

Relatório da Agenda Transversal Mulheres. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/relatorio-agenda-transversal-mulheres.pdf>. Acesso em: 01/11/2025.



Lei Maria da Penha: Um Olhar Analítico sobre a Repercussão Geral no Tema 1370/STF

Isabela Cristine Martins Ramos
Karina Locks Passos



1 Resumo

O artigo examina, à luz dos 20 anos da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1370 (RE 1.520.468), relativa ao afastamento remunerado da mulher vítima de violência doméstica por medida protetiva (art. 9º, §2º, II). Analisa a natureza jurídica da prestação (previdenciária ou assistencial), a atribuição do ônus remuneratório e a competência jurisdicional, destacando a consolidação de uma proteção constitucional integral. Sustenta-se, ainda, que a efetividade dessa tutela demanda o engajamento da Advocacia Pública na formulação, implementação e defesa de políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero, como expressão de responsabilidade institucional e promoção da igualdade material.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha. Tema 1370/STF. Advocacia Pública. Políticas públicas. Violência de gênero.

2 Introdução

Maria da Penha Maia Fernandes, mulher brasileira, nascida em Fortaleza, foi vítima de duas tentativas de feminicídio perpetradas por seu então marido no ano de 1.983. O criminoso foi levado a julgamento em duas oportunidades, em 1991 e em 1996, e, em ambas as ocasiões, embora condenado, permaneceu em liberdade em razão de questões processuais.

Em 1.998, Maria da Penha com o apoio e parceria do Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e do Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), denunciou o caso para a Comissão Interamericana de Direito Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA).

O Estado brasileiro, conquanto notificado, não se manifestou em nenhum momento no processo e, em 2.001 foi responsabilizado por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada contra as mulheres no Brasil. Nesta oportunidade, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu cinco recomendações ao Estado brasileiro, a saber:

1. Completar, rápida e efetivamente, o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo de Maria da Penha Maia Fernandes;
2. Proceder a uma investigação séria, imparcial e exaustiva a fim de determinar a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos injustificados que impediram o processamento rápido e efetivo do responsável, bem como tomar as medidas administrativas, legislativas e judiciárias correspondentes;
3. Adotar, sem prejuízo das ações que possam ser instauradas contra o responsável civil da agressão, as medidas necessárias para que o Estado assegure à vítima adequada reparação simbólica e material pelas violações aqui estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo; por manter o caso na impunidade por mais de quinze anos; e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil.
4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil.

A tenaz luta de Maria da Penha Maia Fernandes, que culminou com a decisão da CIDH/OEA, foram as razões determinantes para que o Estado brasileiro se mobilizasse em torno de uma legislação moderna e que propicie o combate efetivo das violações aos direitos humanos das mulheres. Nesse contexto é que foi sancionada a Lei nº 11.340/2006, denominada de Lei Maria da Penha, considerada pelo relatório “Progresso das Mulheres no Mundo 2008/2009”, do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) como uma das legislações mais avançadas do mundo no enfrentamento à violência de gênero.

A Lei Maria da Penha, definiu e classificou cinco tipos de violência (art. 7º) - física, psicológica, sexual, patrimonial e moral - proibiu penas pecuniárias (art. 17) e instituiu medidas protetivas de urgência em prol da vítima de violência de gênero (arts. 18 a 23).

Foi também o instrumento legislativo responsável por trazer o conceito de gênero o ordenamento jurídico brasileiro, como categoria social e marco hermenêutico. Cabe aqui observar que a Constituição Federal de 1.988 contempla apenas o conceito de sexo (art. 3º, IV) e de homens e mulheres (art. 5º, I, XLVIII; art. 7º, XXX).

A especial proteção às mulheres, da qual se ocupa a Lei Maria da Penha, justifica-se a partir do reconhecimento da vulnerabilidade desde grupo social numa sociedade que ainda é predominantemente androcêntrica e na qual os espaços de poder são dominados por homens brancos, heterossexuais e de classes economicamente privilegiadas.

Não se pode ignorar que, ainda hoje no século XXI, as leis são pensadas, criadas, interpretadas e aplicadas sobretudo por homens e segundo suas lentes. A Lei Maria da Penha surge como poderoso instrumento destinado a romper esse estado de coisas.

Ainda que tenhamos uma das legislações mais avançadas do mundo, seguimos com um número alarmante de casos de violência de gênero. Segundo o 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública “os dados de 2024, isto é, de quase uma década após a entrada em vigor da lei do feminicídio, seguem chocantes: no último ano, todos os dias, ao menos quatro mulheres morreram vítimas de feminicídio no Brasil.”¹

Nesses 20 anos de Lei Maria da Penha não se pode descurar da necessidade de permanente mobilização para sua efetiva implementação, para a promoção de um letramento em torno das questões de gênero e da defesa dos direitos humanos, a fim de que se alcance efetiva erradicação das várias formas de violência de gênero.

1 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: 17/12/2025

3 Histórico legislativo e jurisprudencial

A Constituição Federal de 1988 estabelece, logo em seu art. 1º, II, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, o respeito incondicional à dignidade da pessoa humana; nos artigos 3º e 5º, veda condutas discriminatórias e proclama a igualdade entre homens e mulheres. Esse feixe de princípios fundamentais, como pilasstras que são do Estado Democrático de Direito, estão entre as cláusulas pétreas referidas no art. 60, §4º, da Carta Magna, e devem, obrigatoriamente, informar a interpretação do ordenamento jurídico que deles não pode se distanciar.

O art. 5º, §2º, da Carta Constitucional, proclama que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

Nesse contexto, a “Convenção do Belém do Pará” prevê em seu artigo 7º que os Estados membros “condenem todas as formas de violência contra a mulher e convém em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência (...).”

Ainda, destaca-se a importância dos Princípios de Yogyakarta, especialmente o Princípio 5 segundo o qual “Toda pessoa, independente de sua orientação sexual ou identidade de gênero, tem o direito à segurança pessoal e proteção do Estado contra a violência ou dano corporal, infligido por funcionários governamentais ou qualquer indivíduo ou grupo.”

E ainda no mesmo Princípio 5:

“Os Estados deverão:

- a) Tomar todas as medidas policiais e outras medidas necessárias para prevenir e proteger as pessoas de todas as formas de violência e assédio relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero;
- b) Tomar todas as medidas legislativas necessárias para impor penalidades criminais adequadas à violência, ameaças de violência, incitação à violência e assédio associado, por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero de qualquer pessoa ou grupo de pessoas em todas as esferas da vida, inclusive a familiar;

- c) Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras medidas necessárias para garantir que a orientação sexual ou identidade de gênero da vítima não possa ser utilizada para justificar, desculpar ou atenuar essa violência;
- d) Garantir que a perpetração dessas violências seja vigorosamente investigada e, quando provas adequadas forem encontradas, as pessoas responsáveis sejam processadas, julgadas e devidamente punidas, e que as vítimas tenham acesso a recursos jurídicos e medidas corretivas adequadas, incluindo indenização;
- e) Realizar campanhas de conscientização dirigidas ao público em geral, assim como a perpetradores/ as reais ou potenciais de violência, para combater os preconceitos que são a base da violência relacionada à orientação sexual e identidade de gênero”;

O Supremo Tribunal Federal vem sendo constantemente chamado a posicionar-se em face de ações e também omissões que violem direitos humanos fundamentais, inclusive envolvendo questões de gênero. A legitimidade de sua atuação nesta seara advém do art. 102, §1º, da Constituição Federal.

Apenas para trazer um histórico meramente exemplificativo, na ADI 4277/DF e na ADPF 132/RJ, a Suprema Corte reconheceu a união homoafetiva como instituto jurídico. No Tema 761 e na ADI 4275/DF, a Excelsa Corte reconheceu o direito da pessoa transgênero de obter a retificação do prenome e da classificação de gênero no registro civil, independentemente da realização de cirurgia de transgenitalização ou de qualquer outra intervenção, podendo fazer o requerimento na via judicial ou mesmo na via administrativa. No MI 4733, estendeu-se a tipificação prevista para os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional à discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero. No Tema 1072, fixou-se a tese vinculante de que “A servidora pública ou a trabalhadora regida pela CLT não gestante em união homoafetiva têm direito ao gozo da licença-maternidade. Caso a companheira tenha usufruído do benefício, fará jus a período de afastamento correspondente ao da licença-paternidade”.

Em todos esses julgados existem traços comuns, a saber: a preocupação em conferir máxima força normativa aos princípios constitucionais; assegurar a eficácia dos direitos fundamentais; dar, aos dispositivos

de lei, interpretação conforme à Constituição garantindo a necessária evolução da orientação jurisprudencial; e propiciar a efetiva tutela dos direitos de minorias muitas vezes marginalizadas, ou até mesmo invisibilizadas pelo ordenamento jurídico e pela sociedade.

O direito da mulher à proteção contra qualquer forma de violência doméstica foi estabelecido na Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Em seu artigo 1º estabelece que:

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do **§ 8º do art. 226 da Constituição Federal**, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Importante assinalar que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a constitucionalidade do artigo 1º da Lei Maria da Penha na ADC nº 19², entendendo que “O artigo 1º da Lei nº 11.340/06 surge, sob o ângulo do tratamento diferenciado entre os gêneros – mulher e homem –, harmônica com a Constituição Federal, no que necessária a proteção ante as peculiaridades física e moral da mulher e a cultura brasileira”.

Ou seja, a Corte Suprema reconheceu nesse julgado que:

[...]a Lei Maria da Penha está em harmonia com a obrigação, assumida pelo Estado brasileiro, de incorporar, na legislação interna, as normas penais, civis e administrativas necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, tal como previsto no artigo 7º, item “c”, da Convenção de Belém do Pará e em outros tratados internacionais ratificados pelo país. (g.n.)

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC n. 19, Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 fev. 2012. Ação Declaratória de Constitucionalidade. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=217154893&ext=.pdf>. Acesso em: 18 set.

4 Do Tema 1370/STF – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.520.468

Em que pese a importância histórica da Lei Maria da Penha na tutela das mulheres vítimas de violência doméstica, ainda se debate o direito à proteção integral e remunerada dessas mulheres quando da aplicação das medidas protetivas.

A violência doméstica e familiar é caracterizada na Lei Maria da Penha como violação de direitos humanos, e não pode o Estado se furtar de conceder à vítima a devida prestação previdenciária/assistencial quando do afastamento do trabalho em razão de aplicação de medida protetiva.

Nessa linha de raciocínio, recentemente, no bojo do Recurso Extraordinário 1.520.468, o pleno do STF, por unanimidade, reconheceu a repercussão geral do Tema 1370 envolvendo “Definições acerca da natureza jurídica previdenciária ou assistencial e da responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente da manutenção do vínculo trabalhista de mulheres vítimas de violência doméstica, quando necessário o afastamento **de seu local de trabalho em razão da implementação de medidas protetivas por aplicação do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Consequentemente, análise da competência do juízo estadual, no exercício da jurisdição penal, para a fixação da medida protetiva disposta no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006, inclusive no que concerne à determinação eventualmente dirigida ao INSS para que garanta o afastamento remunerado.**”

Eis a ementa dessa decisão:

EMENTA DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MARIA DA PENHA. MEDIDAS PROTETIVAS. AFASTAMENTO REMUNERADO. COMPETÊNCIA. NATUREZA JURÍDICA DA PRESTAÇÃO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, em mandado de segurança, denegou a segurança impetrada pela autarquia contra decisão judicial que determinou ao INSS o pagamento de benefício a mulher vítima de violência doméstica, afastada do trabalho em razão de medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha. 2. As questões

em discussão são: (i) análise da natureza jurídica da prestação (previdenciária ou assistencial) e da responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente do afastamento de mulheres vítimas de violência doméstica, nos termos do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha; e (ii) a competência do juízo criminal para fixar a medida protetiva do art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006, incluindo a determinação ao INSS de garantir o afastamento remunerado. 3. Reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional com proposição do seguinte tema: Definições acerca da natureza jurídica previdenciária ou assistencial e da responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente da manutenção do vínculo trabalhista de mulheres vítimas de violência doméstica, quando necessário o afastamento de seu local de trabalho em razão da implementação de medidas protetivas por aplicação do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Consequentemente, análise da competência do juízo estadual, no exercício da jurisdição penal, para a fixação da medida protetiva disposta no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006, inclusive no que concerne à determinação eventualmente dirigida ao INSS para que garanta o afastamento remunerado.

(RE 1520468 RG, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-115 DIVULG 04-04-2025 PUBLIC 07-04-2025) g.n.³

O Recurso Extraordinário foi interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com base no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, em face do acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual ao denegar a segurança decidiu que:

Se a Lei Maria da Penha autoriza que a vítima de violência doméstica seja afastada do emprego, sem prejuízo da percepção do respectivo salário, não se está concedendo benefício previdenciário puro, mas fazendo valer preceito constitucional de que o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (art. 226, § 8º, CF).

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 1520468 RG, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-115 DIVULG 04-04-2025 PUBLIC 07-04-2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15375556229&ext=.pdf>. Acessado em 22.12.2025.

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS invoca como fundamentos jurídicos-constitucionais do pedido os artigos 2º, 109, I, 195, § 5º e 201, *caput*, todos da Constituição Federal, demonstrando preocupação com o impacto financeiro e a criação de um benefício sem base legal específica, alegando que:

[...] o Constituinte em momento algum estabeleceu expressamente a incidência da proteção previdenciária nas hipóteses em que a causa do afastamento da atividade laborativa está ligado aos desajustes familiares”, bem como “dar ‘interpretação extensiva ou teleológica’ para estender a proteção previdenciária à mulher vítima de violência doméstica (nas situações em que não há incapacidade laborativa provocada pela lesão sofrida) mostra-se totalmente inapropriado.

Portanto, a Corte Suprema, ao analisar o Tema 1370/STF, em Repercussão geral, colocou sob sua apreciação duas questões:

(i) a responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente da manutenção do vínculo trabalhista de mulheres vítimas de violência doméstica, quando necessário o afastamento de seu local de trabalho, por até seis meses, em razão da implementação de medidas protetivas por aplicação do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006); e (ii) a competência do juízo criminal para a fixação da medida protetiva disposta no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006, inclusive no que concerne à determinação dirigida ao INSS para que garanta o afastamento remunerado mediante a concessão de benefício análogo ao auxílio-doença.

Importante registrar que o Estado do Paraná atuou como parte Recorrida no feito, vez que o Mandado de Segurança originário foi impetrado pelo INSS, ora recorrente, em face da decisão judicial proferida pelo Juízo de Direito da 2ª Vara Criminal de Toledo/PR, nos autos da Medida Protetiva de Urgência nº 0011810- 57.2022.8.16.0170, no qual foi concedida a segurança para determinar a implantação da medida protetiva remunerada pelo afastamento do trabalho.

O Tema 1370 constitui ferramenta fundamental para maximizar os resultados no combate à violência doméstica e de gênero tomando em consideração as desigualdades estruturais, estereótipos e relações de poder presentes nessas situações; e ocupou-se das seguintes indagações:

- 1) Em caso de fixação da medida protetiva do art. 9, § 2º, II da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) - manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses - cabe ao INSS assumir o ônus remuneratório?
- 2) Sob qual regime constitucional: previdenciário (art. 201 da Constituição Federal) ou assistencial (art. 203 da Constituição Federal)?
- 3) Qual o ramo do Poder Judiciário é competente para impor a obrigação: a própria Justiça Estadual (que aprecia e fixa a medida protetiva) ou a Justiça Federal, em face do ônus financeiro imputado ao INSS?

Por oportuno, cumpre colocar em destaque alguns trechos do voto do Relator Ministro Flávio Dino:

[...] A questão é constitucional sob diversos ângulos. Inicialmente, constata-se a repercussão geral do ponto de vista jurídico, pois o caso envolve potencial ofensa ao art. 109, I, da Constituição, o que atrai a competência deste Supremo Tribunal Federal julgar o presente recurso extraordinário, nos termos do art. 102, III, “a”, da CF.

Além disso, reputo presente repercussão geral do ponto de vista econômico e social, diante do risco de multiplicação de casos similares.

Assim, o desate da questão esclarecerá quais são os mecanismos jurídicos adequados para efetivar o comando constitucional de proteção do mercado de trabalho da mulher vítima de violência doméstica (art. 7º, XX, da Constituição Federal).

No tocante à relevância jurídica, verifico ainda que o tema guarda estreita relação com os princípios constitucionais que orientam a concessão de benefícios sociais, notadamente os artigos 195, § 5º; 201, e 203, da Constituição Federal.

Assim, a definição da natureza jurídica deste benefício – se previdenciário (art. 201 da CF) ou assistencial (art. 203 da CF) – irá impactar diretamente o modo como o Estado compreende e implementa políticas públicas de proteção à mulher vítima de violência.

Por fim, ainda quanto à relevância da questão jurídica, destaca-se precedente do Superior Tribunal de Justiça que reconheceu a competência do Juiz da Vara de Violência Doméstica para determinar a execução e o cumprimento de obrigações com fundamento no art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha. A Corte Superior entendeu tratar-se de medida protetiva emergencial destinada a preservar a integridade da vítima, sem vínculo direto com a relação trabalhista.

[...]

Conforme se verifica, não se trata de uma questão estritamente orçamentária, mas de uma profunda reflexão sobre os mecanismos de efetivação dos direitos fundamentais, notadamente a dignidade da pessoa humana e a proteção à integridade física, psicológica e patrimonial da mulher em situação de violência doméstica. " g.n.

Nessa temática, importante ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça já reconhece o direito ao auxílio-doença pelo afastamento do trabalho para vítimas de violência doméstica, bem como a competência do Juízo da Vara de Violência Doméstica, conforme se verifica na ementa transcrita abaixo:

RECURSO ESPECIAL. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. MEDIDA PROTETIVA. AFASTAMENTO DO EMPREGO. MANUTENÇÃO DO VÍNCULO TRABALHISTA. COMPETÊNCIA. VARA ESPECIALIZADA. VARA CRIMINAL. NATUREZA JURÍDICA DO AFASTAMENTO. INTERRUPTÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. PAGAMENTO. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA. FALTA JUSTIFICADA. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. AUXÍLIO DOENÇA. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARCIALMENTE.

1. Tem competência o juiz da vara especializada em violência doméstica e familiar ou, caso não haja na localidade o juízo criminal, para apreciar pedido de imposição de medida protetiva de manutenção de vínculo trabalhista, por até seis meses, em razão de afastamento do trabalho de ofendida decorrente de violência doméstica e familiar, uma vez que o motivo do afastamento não advém de relação de trabalho, mas de situação emergencial que visa garantir a integridade física, psicológica e patrimonial da mulher.

2. Tem direito ao recebimento de salário a vítima de violência doméstica e familiar que teve como medida protetiva imposta ao empregador a manutenção de vínculo trabalhista em decorrência de afastamento do emprego por situação de violência doméstica e familiar, ante o fato de a natureza jurídica do afastamento ser a interrupção do contrato de trabalho, por meio de interpretação teleológica da Lei n. 11.340/2006.

3. Incide o auxílio-doença, diante da falta de previsão legal, referente ao período de afastamento do trabalho, quando reconhecida ser decorrente de violência doméstica e familiar, pois tal situação advém da ofensa à integridade física e psicológica da mulher e deve ser equiparada aos casos de doença da segurada, por meio de interpretação extensiva da Lei Maria da Penha.

4. Cabe ao empregador o pagamento dos quinze primeiros dias de afastamento da empregada vítima de violência doméstica e familiar e fica a cargo do INSS o pagamento do restante do período de afastamento estabelecido pelo juiz, com necessidade de apresentação de atestado que confirme estar a ofendida incapacitada para o trabalho e desde que haja aprovação do afastamento pela perícia do INSS, por incidência do auxílio-doença, aplicado ao caso por meio de interpretação analógica.

5. Recurso especial parcialmente provido, para a fim de declarar competente o Juízo da 2ª Vara Criminal de Marília-SP, que fixou as medidas protetivas a favor da ora recorrente, para apreciação do pedido retroativo de reconhecimento do afastamento de trabalho decorrente de violência doméstica, nos termos do voto.

(REsp n. 1.757.775/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 20/8/2019, DJe de 2/9/2019.) g.n.

A decisão da Corte da Cidadania, numa interpretação teleológica da Lei Maria da Penha, garantiu uma efetiva proteção à mulher vítima de violência doméstica, para assegurar a manutenção do vínculo empregatício, pelo prazo estipulado na lei, que retornará normalmente ao trabalho após o término da medida protetiva. A propósito, citam-se os seguintes fundamentos da decisão referida:

[...] Dito isso, importante demonstrar o caminho das Cortes Superiores na direção de uma crescente e mais efetiva proteção à mulher vítima de violência doméstica.

Por isso, ante a omissão legislativa, devemos nos socorrer da aplicação analógica que é um processo de integração do direito em face da existência da existência de lacuna normativa e entender que, como os casos de violência doméstica e familiar acarretam ofensa à integridade física ou psicológica da mulher, estes devem ser equiparados por analogia, aos de enfermidade da segurada, com incidência do auxílio-doença, pois, conforme inteligência do art. 203 da Carta Maior, “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.

Neste caso, ao invés do atestado de saúde, há necessidade de apresentação do documento de homologação ou determinação judicial de afastamento do trabalho em decorrência de violência doméstica e familiar para comprovar que a ofendida está incapacitada a comparecer ao local de trabalho. Assim, a empresa se responsabilizará pelo

pagamento dos quinze primeiros dias, ficando o restante do período, a cargo do INSS, desde que haja aprovação do afastamento pela perícia médica daquele instituto.

Nesse contexto, será garantida a manutenção do vínculo empregatício da vítima, pelo prazo estipulado na lei, que retornará normalmente ao trabalho após o término da medida protetiva.

A empregada terá direito ao período aquisitivo de férias, desde o afastamento, mesmo porque a própria lei prevê não ser o prazo superior a seis meses

O art. 9º da Lei Maria da Penha dispõe que **(grifei)**:

A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme **os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.**

A previsão de manutenção do vínculo trabalhista foi inserida justamente no § 2º, II, do artigo supracitado; logo, os princípios que regem a assistência social, elencados nos incisos do art. 4º da Lei Orgânica de Assistência Social devem ser observados.”

A necessidade de amparo financeiro à mulher que esteja sob medida protetiva e que, diante desse quadro, tenha que se afastar de sua atividade produtiva, é um imperativo do qual não se pode escapar, sob pena de não se garantir uma subsistência digna a essa mulher, comprometendo a efetividade da Lei Maria da Penha, em especial ao seu art. 9º, §2º, II.

A Suprema Corte vem, sistematicamente, demonstrando que compreende o quão complexo é o enfrentamento da violência de gênero, que exige soluções e políticas públicas adaptadas a cada realidade para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

E, nesse sentido, deu mais um passo ao fixar, em 15 de dezembro de 2.025, a tese do Tema 1370, nos seguintes termos:

1) Compete ao juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal, especialmente aquele responsável pela aplicação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), fixar a medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da referida lei, inclusive quanto à requisição de pagamento de prestação pecuniária em favor da vítima afastada do local de trabalho, ainda que o cumprimento material da decisão fique sob o encargo do INSS e do empregador;

2) Nos termos do que dispõe o art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar as ações regressivas que, com fundamento no art. 120, II, da Lei nº 8.213/1991, deverão ser ajuizadas pela Autarquia Previdenciária Federal contra os responsáveis nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher;

3) A expressão constante da Lei (“vínculo trabalhista”) deve abranger a proteção da mulher visando à manutenção de sua fonte de renda, qualquer que seja ela, da qual tenha que se afastar em face da violência sofrida, conforme apreciação do Poder Judiciário. A prestação pecuniária decorrente da efetivação da medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 possui natureza previdenciária ou assistencial, conforme o vínculo jurídico da mulher com a seguridade social:

(i) previdenciária, quando a mulher for segurada do Regime Geral de Previdência Social, como empregada, contribuinte individual, facultativa ou segurada especial, hipótese em que a remuneração dos primeiros 15 dias será de responsabilidade do empregador (quando houver), e o período subsequente será custeado pelo INSS, independentemente de cumprimento de período de carência. No caso de inexistência de relação de emprego de segurada do Regime Geral de Previdência Social, o benefício será arcado integralmente pelo INSS;

(ii) assistencial, quando a mulher não for segurada da previdência social, hipótese em que a prestação assume natureza de benefício eventual decorrente de vulnerabilidade temporária, cabendo ao Estado, na forma da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), prover a assistência financeira necessária. Nesse caso, o juízo competente deverá atestar que a mulher destinatária da medida de afastamento do local de trabalho não possuirá, em razão de sua implementação, quaisquer meios de prover a própria manutenção.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência da justiça estadual para decretar medida protetiva de afastamento do local de trabalho por até 6 (seis) meses, quando for necessário, mantido o vínculo trabalhista; e, conferiu a esse mesmo juízo a competência para requisitar prestação pecuniária - se necessário for - mesmo que diante da autarquia federal INSS. Essa posição do Supremo Tribunal Federal é de enorme relevância na medida em que poupa a mulher vítima de violência de um verdadeiro périplo perante juízos diversos para ter seus direitos salvaguardados.

A tese fixada também confere uma interpretação ampliada à locução “vínculo trabalhista” que não fica restrita à existência de um contrato formal de trabalho na forma prevista na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, mas estende-se a toda e qualquer fonte de renda decorrente de atividade produtiva da vítima e da qual ela tenha que se afastar em razão da situação de violência.

Outrossim, empresta natureza jurídica híbrida ao benefício que terá a) natureza previdenciária, se a mulher for segurada do INSS (com ônus financeiro para o empregador nos primeiros quinze dias e, passado esse período, com ônus para o INSS); e b) natureza assistencial, como benefício eventual de vulnerabilidade temporária, nos termos do art. 22, da Lei nº 8742/93, Lei Orgânica de Assistência Social -LOAS, se a mulher não tiver vínculo com a previdência. Também nesse tópico, verifica-se uma preocupação do sistema de justiça com uma atuação efetivamente reparadora da situação violenta.

Cabe anotar, também, que no formato “benefício de natureza previdenciária” a Suprema Corte dispensou a necessidade de cumprimento de período de carência, bem como asseverou que se a vítima for segurada do INSS mas não estiver com relação de emprego formal ativa, o custeio da prestação pecuniária incumbirá, desde o primeiro momento, à autarquia previdenciária.

A tese fixada no Tema 1370 é mais um importante desdobramento da Lei Maria da Penha e que, claramente, determina que se preste à mulher vítima de violência doméstica, nas situações em que ela esteja impedida de exercer atividade remunerada em função da violência sofrida, amparo financeiro de forma expedita, abreviando o tanto quanto possível determinadas formalidades e superando obstáculos processuais.

5 Conclusão

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1370 dá concretude aos comandos constitucionais contidos no art. 5º, I (igualdade entre homens e mulheres); no art. 7º, XX (proteção da mulher por meio de incentivos específicos); no art. 7º, XXX (vedação à discriminação das mulheres no mercado de trabalho); e no art. 226, §8º (obrigação estatal de reprimir a violência contra as mulheres na esfera das relações familiares).

Fica clara na tese de repercussão geral a responsabilização do Estado em reparar os danos decorrentes da situação de violência; e essa responsabilização decorre – sim – do reconhecimento da omissão/falha do Estado em combater e impedir a violência perpetrada; cumprindo ao Estado, em momento posterior, o manejo da necessária ação de regresso em face do agente agressor.

Sabe-se que o direito, muitas vezes, foi instrumentalizado para perpetuar desigualdades, mas, na decisão ora analisada, o Supremo Tribunal Federal assumiu o papel de agente transformador em prol do respeito aos direitos humanos fundamentais de uma camada social extremamente vulnerável e exposta à violência.

Portanto, cabe ao Estado, através de suas instituições, garantir às mulheres, vítimas de violência doméstica, as condições necessárias para reconstruírem suas vidas, sendo esse um compromisso que a advocacia pública também deve assumir na construção de políticas públicas no enfrentamento da violência de gênero.

De sua parte, a Lei Maria da Penha, quando completa vinte anos, comprova sua vocação fundamental de ser um instrumento importantíssimo no combate à violência doméstica e familiar, e poderosa ferramenta de valorização da dignidade da pessoa humana, da equidade entre gêneros, de uma sociedade plural e menos preconceituosa.

6 Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.520.468 RG/PR. BRASIL. Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-115 DIVULG 04-04-2025 PUBLIC 07-04-2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15375556229&ext=.pdf>. Acessado em 22.12.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção* nº 7.452/DF. DJe s/n, publicado em 28 de março de 2025. Rel. Min. Luiz Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?d=15375119561&ext=.pdf>. Acesso: 18 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* nº 670.422 (Tema 761). DJe nº 51, divulgado em 09/03/2020, publicado em 10 de março de 2.020. Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4192182&numeroProcesso=670422&classeProcesso=RE&numeroTema=761>. Acesso: 26 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* nº 4275. DJe nº 45, divulgado em 01-03-2018, publicado em 07 de março de 2019. Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/se-arch/sjur399205/false>. Acesso: 26 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Dispõe sobre a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso 18 set. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Procedimentos Operacionais Padrão de Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência para Mulheres LGBTI. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/governo-federal-lanca-protocolo-inedito-para-acolhimento-de-mulheres-lesbicas-bissexuais-travestis-transexuais-e-intersexo-em-situacao-de-violencia/POPRededeAtendimentoMulheremSituaodeViolnciaMulheresLBTI.pdf>. Acesso 18 set. 2025.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINAÇÃO E INTOLERÂNCIA. 2013. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_69_Convencao_Interamericana_discriminacao_intolerancia_POR.pdf Acesso em: 26 fev. 2025.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> . Acesso em: 26 fev. 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: 17/12/2025

PRINCÍPIOS DE YOGYARTA: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf acesso em 27 fev. 2025

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 566 p.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. 308 p.

ROCHA, Daniel Machado; SAVARIS, José Antonio. Direito de proteção social e liberdade de orientação sexual. In: **Manual do direito homoafetivo**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 367-395.

SALMORIA, Camila Henning (coord.); VIEIRA, Carolina Fontes (coord.); MUNIZ, Larissa Angelica Copak (coord.). **Olhares de Antígona**: como o coletivo de magistradas vê o mundo. Londrina: Thoth, 2024. 427 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 2013.

SEVERI, Fabiana. **Imparcialidade judicial a crítica feminista**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2024.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 7 ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2023.

Comunicação Eficiente e Linguagem Simples Como Instrumentos de Governança na Advocacia Pública: Projeto Simplifique (PGE/MS)

Jordana Pereira Lopes Goulart¹

1 Resumo

Este artigo explora a importância da linguagem simples e da comunicação eficiente para o exercício das funções institucionais da advocacia pública. Nesse contexto, surge o Projeto Simplifique para implantar o uso da linguagem simples na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, promovendo comunicação mais clara, objetiva e acessível, contribuindo para maior eficiência da gestão pública, para justiça social e inclusão cidadã.

Palavras-chave: Linguagem simples, inovação pública, comunicação institucional, advocacia pública, governança democrática.

2 Introdução

A comunicação eficiente é um dos pilares da governança democrática, uma vez que o direito à informação clara e acessível é condição para a participação cidadã, para a efetividade das políticas públicas e, consequentemente, para a promoção da justiça social.

1 Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS). Procuradora-chefe da Procuradoria de Assessoria ao Gabinete da PGE/MS. Graduada em direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-graduada em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia-Geral da União (AGU). Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá. Gerente do Projeto Simplifique da PGE/MS.

Além disso, a comunicação é fundamental para a Advocacia Pública exercer suas funções institucionais e para prestar o serviço público. No entanto, a comunicação só é efetiva se a informação transmitida for compreendida pelo destinatário, o que muitas vezes não ocorre devido ao uso de linguagem burocrática, excessivamente formal e complexa pela Procuradoria-Geral do Estado e pelos demais órgãos da Administração Pública.

Nesse cenário, identificou-se na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/ MS) que a dificuldade de compreensão das manifestações jurídicas por gestores, servidores públicos e cidadãos gera retrabalho, insegurança jurídica e morosidade nos processos.

Assim, surgiu a necessidade de repensar a forma como a PGE/MS se comunica com seus diversos públicos-alvo: os gestores, os Poderes e a sociedade, composta por pessoas de diferentes níveis de escolaridade, faixas etárias e formação profissional.

Diante de sua missão constitucional de assessorar, orientar e prestar consultoria jurídica aos gestores, a PGE/MS precisa emitir pareceres e orientações jurídicas de fácil compreensão para que os agentes públicos, que não necessariamente possuem formação jurídica, tomem decisões informadas e implantem as políticas públicas com segurança. Quanto mais clara, objetiva e direta for a linguagem adotada, mais célere e eficiente será o andamento dos processos.

De igual modo, o juiz tem que compreender os argumentos apresentados pela PGE/MS em suas manifestações judiciais, que devem ser claras, objetivas e técnicas. Peças extensas e com informações desnecessárias não são lidas e, quando lidas, não são entendidas. A partir do momento em que o julgador lê e entende os argumentos do Estado, maiores serão as chances de uma decisão favorável e de se efetivar o devido processo legal.

A falta de compreensão dos documentos públicos atinge o direito fundamental ao acesso à informação dos cidadãos (público externo) e, ainda, a compreensão dos servidores que conduzem os processos, pois o uso de palavras complexas e que não são comuns para quem lê dificulta a realização do trabalho cotidiano. E, ainda, gera mais trabalho, pois dependerá de pesquisa ou auxílio de outras pessoas para entender a informação e mais tempo para prestação de um serviço.

Em razão disso, a PGE/MS implantou o Projeto Simplifique por meio da Resolução PGE/MS/Nº 445, de 04 de abril de 2024², com o objetivo de promover uma transformação cultural na linguagem institucional da Procuradoria, priorizando a clareza, a objetividade e a empatia, sem perder a técnica, a argumentação jurídica e a formalidade exigida em cada tipo de manifestação.

Este trabalho explorará o conceito, as diretrizes e os objetivos da linguagem simples, apresentará iniciativas internacionais e nacionais, detalhará as ações e a forma de implementação do “Projeto Simplifique” na PGE/MS e discutirá os desafios inerentes a essa mudança cultural.

3 Conceito, Objetivos e Diretrizes da Linguagem Simples

De acordo com Heloísa Fischer (2021), a linguagem simples é uma técnica de comunicação usada para transmitir informações de maneira direta, clara, objetiva e inclusiva, e um movimento social.

Como movimento social, surgido em 1940 e presente em mais de 30 países, defende o direito de cidadãos e consumidores compreenderem as informações que orientam o cotidiano. Prega o uso de um estilo de escrita simples, direto e objetivo como alternativa à linguagem técnica e burocrática, desnecessariamente complicada, de organizações e governos (FISCHER, 2021).

De igual modo, no “Manual de linguagem simples da Câmara dos Deputados”, coordenado por Patrícia Roedel (2024), a linguagem simples é definida como um conjunto de técnicas de redação e design da informação para produzir textos claros. Seu objetivo imediato é que o público-alvo consiga encontrar, compreender e utilizar as informações de que necessita sem precisar reler ou buscar auxílio especializado.

2 **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PGE/MS.** Resolução nº 445, de 4 de abril de 2024: institui o “Projeto Simplifique” e estabelece diretrizes para a adoção de linguagem simples. Campo Grande, 04 abr. 2024. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Resolucao-445-2024-Projeto-Simplifique.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Nos países de língua espanhola ela é conhecida como “*Lenguaje Claro*”; em Portugal, “Linguagem Clara”; e nos países de língua inglesa, “*Plain Language*” (o termo “*plain*” tanto tem valor de algo despretensioso, padrão, como de claro e simples). No Brasil, os termos “Linguagem Clara” e “Linguagem Cidadã” já foram tratados como sinônimos, mas caíram em desuso (ROEDEL, 2024, p.13).

É evidente que o principal objetivo da técnica é a clareza e não a simplicidade, embora no Brasil tenha prevalecido o termo “Linguagem Simples”, que induz ao senso comum e gera interpretações equivocadas acerca de suas características. Nesse sentido, vale destacar que a linguagem simples não é: simplória, infantil, informal, gramaticalmente nem tecnicamente errada.

Além disso, escrever em linguagem simples não se restringe a trocar palavras ou eliminar termos técnicos, a técnica engloba diretrizes relacionadas à arquitetura da informação, à estrutura das frases, à escolha de palavras e ao design. Não há regras absolutas e rígidas para aplicação da técnica, pois depende de identificar o público-alvo, suas características e necessidades, para definir o que deve ser comunicado, como e onde (etapa de planejamento).

Se o público-alvo for o poder judiciário, por exemplo, não é necessário eliminar ou explicar termos técnicos, já que o destinatário detém conhecimentos jurídicos, devendo-se aplicar as demais diretrizes de forma estratégica para reduzir o tempo e as dificuldades para compreensão da informação pelo julgador.

A elaboração de um documento em linguagem simples inclui três etapas: planejar (definir público, canal e conteúdo relevante), desenvolver (aplicar diretrizes de estrutura textual, vocabulário, arquitetura da informação e design) e avaliar (validar compreensão e usabilidade com o público), conforme propõe o “Manual de linguagem simples da Câmara dos Deputados”. O desenvolvimento é composto pelas seguintes diretrizes:

1. Identificar o que precisa ser dito e o que pode ser excluído;
2. Definir a arquitetura da informação:
 - a. escreva o mais importante primeiro;
 - b. escreva uma ideia por parágrafo;
 - c. esquematize a informação.

3. Estruturar as frases:
 - a. prefira a voz ativa e a ordem direta;
 - b. evite frases intercaladas
 - c. use frases afirmativas.
4. Escolher as palavras:
 - a. evite substantivar verbos;
 - b. troque termos imprecisos;
 - c. use palavras comuns;
 - d. troque ou explique termos técnicos;
 - e. evite estrangeirismos pouco usuais;
 - f. explique siglas.
5. Diretrizes de design: escolha de fontes, cores, espaçamento, ícones, gráficos, dentre outros recursos.

Portanto, os objetivos da linguagem simples transcendem a mera simplificação textual, configurando-se como um movimento social e uma ferramenta estratégica para a governança e a inclusão. Entre os principais objetivos, destacam-se:

1. **Democratização do acesso à informação:** Garante que todos os cidadãos, independentemente de seu nível de escolaridade ou formação, possam compreender as informações públicas, exercendo plenamente seus direitos e deveres.
2. **Promoção da transparência:** Ao tornar a comunicação governamental mais clara, a linguagem simples contribui para a transparência das ações do Estado, fortalecendo a confiança da população nas instituições.
3. **Aumento da eficiência e celeridade:** Textos claros e objetivos reduzem a necessidade de retrabalho, esclarecimentos e interpretações equivocadas, agilizando processos e otimizando a prestação de serviços públicos.

4. **Redução da burocracia:** A simplificação da linguagem contribui para desmistificar o ambiente burocrático, tornando as interações com o poder público mais fluidas e menos intimidadoras.
5. **Inclusão social:** Ao remover barreiras linguísticas, a linguagem simples promove a inclusão de grupos que historicamente foram marginalizados ou excluídos devido à complexidade da comunicação oficial.
6. **Fortalecimento da cidadania:** Cidadãos bem-informados e capazes de compreender as políticas e serviços públicos estão mais aptos a participar ativamente da vida democrática e a fiscalizar as ações governamentais.

Em suma, a linguagem simples não se confunde com informalidade, mas sim com a busca por clareza e eficácia na comunicação, respeitando as normas da Língua Portuguesa e garantindo que a mensagem seja compreendida por seu destinatário final.

4 Iniciativas Internacionais e no Poder Público Brasileiro

Como mencionado no capítulo anterior, a linguagem simples surgiu como uma causa social na década de 1940 nos Estados Unidos e no Reino Unido, impulsionada pela defesa do direito dos cidadãos de compreenderem as informações públicas.

Esse movimento ganhou força nas décadas seguintes, especialmente na Suécia e no Canadá nos anos 1970, e expandiu-se para mais de cinquenta países, muitos dos quais estabeleceram leis e normativos que exigem o uso da linguagem simples no setor público.

Diversos marcos históricos delineiam a trajetória da linguagem simples no cenário global, evidenciando que se trata de movimento já estabelecido internacionalmente (ROEDEL, 2024, p.16-17):

1940 – Reino Unido: O primeiro-ministro Winston Churchill publicou o memorando “Brevidade”, enfatizando a necessidade de concisão e clareza na comunicação oficial para evitar desperdício de tempo e energia na busca por informações essenciais.

1966 – EUA: John O’Hayre, do Bureau of Land Management, lançou o livro “Gobbledygook has gotta go” (Chega de jargão), que inspirou o movimento Plain Language.

1976 – Canadá: A Conferência de Harmonização das Leis iniciou discussões sobre o uso da Linguagem Simples.

1976 – Suécia: O governo sueco contratou o primeiro linguista para modernizar a redação das leis. Desde 1980, a Suécia mantém uma equipe de linguistas e juristas na Divisão de Revisão Linguística e Legal do Ministério da Justiça.

1978 – EUA: O presidente Jimmy Carter emitiu decretos visando a clareza das regulamentações governamentais para facilitar a compreensão por parte dos cidadãos.

1979 – Reino Unido: A campanha da sociedade civil “Plain English Campaign” pressionou o governo para revisar os documentos do setor público, buscando maior clareza nas informações.

1990 – Reino Unido: A “Plain English Campaign” criou um selo de aprovação para comunicações no Reino Unido.

1996 – África do Sul: A Constituição sul-africana foi redigida com a consultoria de especialistas em Linguagem Simples.

1998 – EUA: Bill Clinton publicou o “Memorandum on Plain Language in government writing”. O então vice-presidente Al Gore defendeu que a abordagem promovia confiança dos cidadãos no governo, afirmando que “Linguagem Simples é um direito civil” e lançando o prêmio “No Gobbledygook Awards” para funcionários públicos que traduzissem informações burocráticas para a Linguagem Simples.

2006 – Canadá: O governo federal tornou obrigatório o uso de Linguagem Simples em comunicados ao público.

2009 – Suécia: Entrou em vigor a Lei da Linguagem, que estabelece que a linguagem da Administração Pública deve ser simples e compreensível.

2010 – EUA: Barack Obama sancionou o “Plain Writing Act”, uma lei que obriga o Poder Público a utilizar Linguagem Simples ao se comunicar com os cidadãos. O dia 13 de outubro, data da publicação da lei, é celebrado como o Dia Internacional da Linguagem Simples.

No Brasil, o tema da linguagem simples começou a ganhar maturidade a partir da década de 2010, embora a Constituição Federal de 1988 já tenha lançado as bases ao estabelecer a cidadania como princípio fundamental e assegurar o direito à informação.

Décadas após a promulgação da Constituição, leis federais passaram a exigir que os órgãos públicos se comunicassem de forma compreensível. Três dessas leis fazem menção explícita à “linguagem simples” ou “linguagem clara”:

2011: Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) - regulamenta o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, o qual deverá ocorrer, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

2015: Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) - menciona “linguagem simples”.

2017: Lei dos direitos do usuário do serviço público (Lei nº 13.460/2017) - dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, e estabelece no art. 5º, XIV, a utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos;

2018: Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) - refere-se à “linguagem compreensível”.

2021: Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) - determina o uso de “linguagem clara”.

2023: Recomendação CNJ nº 144, de 25 de agosto de 2023 - sugere aos tribunais o uso da linguagem simples nas comunicações e atos que editem;

2023: Portaria Presidência nº 351, de 04 de dezembro de 2023 - institui no Conselho Nacional de Justiça o Selo Linguagem Simples;

2024: Norma NBR ISO de linguagem simples para o Brasil (NBR ISO 24495-1) - a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) publicou a NBR ISO 24495-1, consolidando as diretrizes para a aplicação da linguagem simples no país e reforçando seu caráter técnico e normativo;

2025: Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025: criou a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e entrou em vigor em 17 de novembro de 2025.

Um marco histórico para a linguagem simples no Brasil foi a publicação, em 2019, do *Programa Municipal de Linguagem Simples da cidade de São Paulo* (Lei nº 17.316/2020). Após essa iniciativa pioneira, surgiram

leis e programas em outros locais, como no Distrito Federal, nos estados do Ceará, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, e nos municípios de Araraquara, Cabreúva, Jundiá, Limeira e São Paulo, com essa lista em constante atualização.

No Poder Judiciário, destaca-se o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples³, que consiste na adoção de iniciativas e ações por todos os segmentos da Justiça, com o objetivo de usar linguagem simples, direta e compreensível a todos os cidadãos nas decisões judiciais e na comunicação geral com a sociedade.

O Pacto teve a adesão de 92 tribunais e apresenta sete regras, entre elas a eliminação de termos excessivamente formais e dispensáveis, a adoção de linguagem direta e concisa, a explicação, sempre que possível, do impacto da decisão para a sociedade e a utilização da versão resumida dos votos nas sessões de julgamento.⁴

No âmbito da advocacia pública, a Advocacia-Geral da União (AGU) lançou em agosto de 2023 o projeto “Parecer Nota 10” e a Boa Prática Consultiva Fundamental nº 1. As iniciativas têm como objetivo aperfeiçoar a atividade consultiva a partir da adoção de uma linguagem simples, precisa, concisa e direta nas manifestações jurídicas, de modo a facilitar sua compreensão pelos gestores públicos – destinatários imediatos que não necessariamente possuem formação jurídica⁵.

Essas experiências demonstram que a linguagem simples deixou de ser apenas uma diretriz teórica, passando a integrar políticas públicas e projetos institucionais comprometidos com a transparência, a inclusão e a inovação.

3 **BRASIL. Conselho Nacional de Justiça.** *Referências normativas – Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples*. Brasília, [202–]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/referencias-normativas/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

4 **BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** *Selo Linguagem Simples 2024 é entregue em cerimônia realizada no STF*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/selo-linguagem-simples-2024-e-entregue-em-cerimonia-realizada-no-stf/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

5 **ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU).** *AGU lança projeto para simplificar linguagem jurídica em manifestações consultivas*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-lanca-projeto-para-simplificar-linguagem-juridica-em-manifestacoes-consultivas>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Além disso, com a Política Nacional de linguagem simples, todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deverão adotar comunicação clara, direta e acessível para permitir que qualquer cidadão encontre, compreenda e utilize informações públicas sem intermediários.

Assim, é importante que a advocacia pública atue ativamente para concretizar os princípios que orientam a política nacional, tais como: foco no cidadão, transparência, facilitação do acesso dos cidadãos aos serviços públicos e facilitação do exercício dos seus direitos.

5 Projeto Simplifique: Etapas de Implantação e Ações Realizadas pela PGE/MS

O Projeto Simplifique foi instituído na PGE por meio da Resolução PGE/MS/Nº 445/2024, como uma iniciativa inovadora e inclusiva, para implantar o uso da linguagem simples e de elementos visuais que facilitem a compreensão da informação nas comunicações e manifestações jurídicas da Instituição.

O Projeto está em harmonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes e foi estruturado em cinco eixos principais:

I - Uso da linguagem simples nos documentos e comunicações institucionais, tais como: instrumentos jurídicos do consultivo, peças judiciais, atos administrativos e normativos; correspondências oficiais; notícias, informativos e publicações destinadas ao público externo.

II – Incentivo à brevidade nas comunicações:

- a) elaboração de documentos e manifestações jurídicas com menor número de páginas;
- b) criação de protocolos para eventos que evitem, sempre que possível, formalidades excessivas.

III - Capacitação continuada de procuradores e servidores;

IV - Uso de recursos tecnológicos e visuais para facilitar a compreensão;

V - Reestruturação do site institucional.

A linguagem é um problema estrutural que exige mudança na cultura da organização, desconstrução das técnicas aprendidas ao longo dos anos e apreensão de novas técnicas. Em razão disso, após a institucionalização do projeto, o primeiro passo foi a formação inicial de procuradores e servidores em redação jurídica e linguagem simples. Desde então já foram capacitadas 162 pessoas, dentre procuradores, servidores, estagiários e residentes jurídicos.

Como forma de incentivar a adesão ao projeto e avaliar os resultados, a PGE/MS criou o “selo simplifique” para ser inserido nas manifestações jurídicas do consultivo e do contencioso submetidas à análise do Gabinete da PGE e que observem as diretrizes da linguagem simples.

Além disso, como a linguagem simples é centrada no público-alvo, e reconhecendo a relevância de compreender as demandas e percepções de um dos principais destinatários da atividade de consultoria e assessoramento jurídico da PGE/MS, foi aplicada uma pesquisa de satisfação voltada aos gestores públicos.

O instrumento avaliou aspectos como:

- a.** clareza dos pareceres e orientações jurídicas;
- b.** adequação da linguagem utilizada;
- c.** uniformidade dos entendimentos;
- d.** resolutividade das manifestações jurídicas;
- e.** facilidade de acesso às minutas-padrão e aos pareceres referenciais disponíveis no site institucional.

A adoção da pesquisa permitiu a obtenção de indicadores relevantes para o monitoramento e a avaliação da evolução do Projeto Simplifique.

Outras ações implementadas foram:

- a.** divulgação do projeto nos canais institucionais, tanto para o público interno quanto externo. Destaca-se a publicação quinzenal de conteúdos no Instagram da instituição, com orientações baseadas nas diretrizes da linguagem simples, acompanhadas de exemplos práticos;

- b.** revisão de todos os serviços da carta de serviços;
- c.** reestruturação do site para facilitar a pesquisa e o acesso às informações;
- d.** reformulação das comunicações enviadas pela Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC) aos cidadãos;
- e.** reformulação dos modelos de requerimentos relativos à dívida ativa;
- f.** criação do “PGE responde”, um programa com vídeos curtos quinzenais publicados no Instagram da instituição com explicações de termos jurídicos de forma acessível à população;
- g.** elaboração de um guia de bolso com as principais diretrizes da linguagem simples para uso dos procuradores e servidores da PGE/MS;
- h.** início da elaboração do novo regimento interno da PGE com o uso de linguagem simples;
- i.** publicação do guia prático de ementas pautado na linguagem simples, a fim de garantir uniformização, facilitar a pesquisa e a compreensão da matéria abordada nos pareceres;
- j.** contratação de mentoria para a reestruturar os pareceres referenciais.

Diante do avanço do uso de ferramentas de inteligência artificial (IA), está em fase de testes a utilização de um GPT (*Generative Pre-trained Transformer*) personalizado para reescrever textos em linguagem simples, treinado com base no Manual de linguagem simples da Câmara dos Deputados.

Por fim, o Projeto Simplifique conquistou em 2024 o primeiro lugar no XIX Prêmio Sul-Mato-Grossense de Inovação na Gestão Pública na modalidade “Ideias inovadoras implementáveis”, eixo Governança e Gestão para resultados, reforçando sua importância para a modernização da Administração Pública. Em 2025, o Projeto foi reconhecido com o 2º lugar na Maratona Linguagem Simples para a Cidadania, promovida pela Câmara dos Deputados.

6 Considerações Críticas e Desafios

Apesar dos inegáveis benefícios e da crescente adesão à Linguagem Simples, sua implementação, especialmente no âmbito jurídico, não está isenta de críticas e resistências. Essas objeções, muitas vezes, refletem um apego à tradição e uma preocupação com a manutenção da precisão técnica, elementos que são centrais na cultura jurídica, conforme abordado por Marcos Paulo Santa Rosa Matos (2024) em seu artigo “Simplificação da linguagem jurídica e a falácia do espantalho”.

O autor, citando Joseph Kimble, as divide em “velhas” e “novas” críticas. A mais recorrente e “empoeirada” é a ideia de que a linguagem simples seria anti-literária, anti-intelectual, pouco sofisticada, monótona, feia, infantil ou vulgar. Essas reações, muitas vezes, se apresentam como uma defesa contra o suposto empobrecimento da linguagem jurídica e em favor da manutenção de uma “tradição apostólica” (ou forense).

Uma das principais preocupações levantadas pelos críticos é a possível perda de precisão técnica. Argumenta-se que a simplificação poderia levar à imprecisão dos termos e conceitos jurídicos, comprometendo a segurança jurídica e a correta aplicação do direito. No entanto, defensores da Linguagem Simples argumentam que a clareza não se opõe à precisão, mas aprimora-a, tornando o conhecimento técnico acessível sem desvirtuá-lo. A complexidade desnecessária, muitas vezes, obscurece o sentido, enquanto a simplicidade bem aplicada pode realçar a exatidão.

Além disso, adotar a linguagem simples não significa suprimir conceitos técnicos-jurídicos como por exemplo: prescrição, coisa julgada, litispendência, mas sim explicá-los quando o destinatário do documento não possuir formação jurídica.

Outra crítica comum está na percepção de que a linguagem jurídica, com seu vocabulário específico e construções sintáticas complexas, é um elemento distintivo da identidade profissional dos juristas. A adoção de uma linguagem mais acessível poderia, para alguns, diluir essa identidade e desvalorizar o conhecimento técnico-jurídico.

Lenio Streck, renomado jurista e professor, tem uma visão crítica sobre a campanha pela “linguagem simples” no Direito, especialmente quando ela é promovida por órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A principal preocupação de Streck não é com a clareza em si, mas com uma possível simplificação excessiva que pode comprometer a complexidade e a profundidade inerentes ao discurso jurídico.

Em seu artigo “Sobre a simplificação da linguagem do Direito que o CNJ deseja”⁶, ele sugere que a insistência na linguagem simples pode ser um sintoma de uma mediocridade no ensino jurídico. Se os profissionais do Direito não conseguem compreender e expressar conceitos complexos de forma clara, o problema pode estar na formação, e não na linguagem em si. Ele teme que a simplificação da linguagem seja usada como uma desculpa para a falta de rigor intelectual e para a incapacidade de lidar com a complexidade do Direito.

O professor associa, ainda, o incentivo ao uso da linguagem simples com a espetacularização do Direito nas redes sociais e a deterioração do ensino jurídico no Brasil. Embora suas preocupações sejam válidas e pertinentes, não se pode afirmar que a causa dos citados problemas seja o uso da linguagem simples.

Engana-se quem acredita que linguagem simples é sinônimo de superficialidade e simplismo. Pelo contrário, é uma atividade contraintuitiva que exige muito estudo das técnicas expostas no capítulo 2 e conhecimento jurídico aprofundado para expor de forma direta, sem rodeios, com objetividade e clareza a ideia resultante do raciocínio e argumentação jurídica e eliminando expressões desnecessárias (como as bajuladoras e autoritárias).

Além disso, exige a habilidade de traduzir de forma acessível para um público não jurídico a ideia construída, partindo-se da nobre experiência de se colocar no lugar do outro. Como dizia Clarice Lispector na obra “A hora da estrela”: “Que ninguém se engane, só consigo a simplicidade através de muito trabalho.”

6 STRECK, Lenio Luiz. Sobre a simplificação da linguagem do Direito que o CNJ deseja. Consultor Jurídico, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-25/sobre-a-simplificacao-da-linguagem-do-direito-que-o-cnj-deseja/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Como já demonstrado, linguagem simples não corresponde a um estilo de linguagem simplório e pobre, mas a um sofisticado conjunto de princípios para a ação comunicativa e de parâmetros para a construção de textos. Segundo a *International Organization for Standardization (ISO)*⁷, a linguagem simples envolve a articulação de quatro princípios informacionais: relevância, localizabilidade, compreensibilidade e utilizabilidade.

De acordo com Marcos Paulo Santa Rosa Matos (2024), no caso da linguagem utilizada pelas instituições públicas ou no desempenho de funções públicas, no entanto, a questão precisa revestir-se de maior rigor, afinal, não se trata de atender aos gostos individuais, mas de alcançar o bem comum. Ainda, é necessária a permanente atualização das línguas estatais para acompanhar as transformações sociais e político-administrativas: é incompatível com um Estado democrático a permanência de certos estilos autoritários de comunicação

Por fim, há desafios internos para a implementação do Projeto Simplifique, embora essencial para a modernização da Administração Pública e a democratização do acesso à informação. O Projeto reconhece que a mudança cultural é um processo complexo e que exige persistência, especialmente em ambientes tradicionalmente apegados a formalismos e jargões, como o jurídico.

Os principais obstáculos identificados na implementação de iniciativas de Linguagem Simples incluem:

- a. Resistência à mudança de mentalidade e cultura:** A Linguagem Simples busca romper com uma cultura organizacional arraigada, que valoriza a linguagem complexa como símbolo de erudição ou autoridade. Essa resistência pode vir de servidores e profissionais que se sentem desmotivados a abandonar práticas consolidadas ao longo do tempo.
- b. Falta de engajamento das equipes:** A ausência de engajamento por parte dos colaboradores pode comprometer a efetividade das ações. A mudança de um padrão de comunicação exige a participação ativa de todos os envolvidos, desde a alta gestão até os níveis operacionais.

7 ISO. ISO 24495-1: First edition 2023-06 (Plain language – Part 1: Governing principles and guidelines). Geneva: ISSO, 2023.

- c. Resultados lentos e graduais:** A transformação de uma cultura comunicacional não ocorre de forma imediata. Os resultados da adoção da Linguagem Simples podem demorar a ser percebidos, o que pode gerar desmotivação se não houver um entendimento claro de que se trata de um processo de longo prazo.
- d. Manutenção da tradição e identidade:** Para muitos profissionais do Direito, a linguagem jurídica rebuscada é vista como parte da identidade da profissão e um elemento de sua tradição. A adoção da Linguagem Simples pode ser percebida como uma ameaça a essa identidade, gerando resistência por apego.

Para superar esses obstáculos, o “Projeto Simplifique” da PGE/MS prevê a realização de eventos de sensibilização e conscientização sobre a importância e os benefícios da inovação. Além disso, a divulgação constante do projeto e o compartilhamento de iniciativas semelhantes de sucesso de outras instituições e estados são estratégias para fomentar o engajamento e demonstrar a viabilidade da mudança.

7 Conclusão

Diante do exposto, propõe-se que a adoção da Linguagem Simples na Advocacia Pública, exemplificada pelo “Projeto Simplifique” da PGE/MS, seja reconhecida como uma estratégia imperativa para a promoção de uma governança mais transparente, inclusiva e democrática.

A simplificação da comunicação jurídica não apenas desburocratiza o acesso à informação e aos serviços públicos, mas também fortalece a confiança do cidadão nas instituições estatais. Ao superar a resistência cultural e investir na capacitação contínua, a Advocacia Pública consolida seu papel como agente de transformação social, garantindo que o direito à informação seja efetivo e que os gestores tomem decisões informadas para implantar as políticas públicas com segurança, a partir de orientações jurídicas claras e objetivas.

A Linguagem Simples, portanto, transcende a mera técnica de redação, configurando-se como um pilar fundamental para: estimular uma nova cultura de linguagem no poder público, focada no público-alvo; melhorar a comunicação com os gestores, servidores e cidadãos para

que eles compreendam as informações transmitidas; e ampliar a acessibilidade aos serviços e políticas públicas, garantindo inclusão social e aproximando os cidadãos do Governo.

8 Referências

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

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

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.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Institui a Lei do Governo Digital. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação nº 144, de 25 de agosto de 2023**. Recomenda o uso da linguagem simples nas comunicações e atos do Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria PRESI nº 351, de 4 de dezembro de 2023**. Institui o Selo Linguagem Simples no âmbito do CNJ. Brasília, DF: CNJ, 2023.

MATOS, Marcos Paulo Santa Rosa. **Simplificação da linguagem jurídica e a falácia do espantalho**. Consultor Jurídico – Conjur, 20 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-20/simplificacao-da-linguagem-juridica-e-a-falacia-do-espantalho/>>. Acesso em: 18 jun. 2025.

PIRES, Heloisa Fischer de Medeiros. **Impactos da linguagem simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico: o caso de um benefício do INSS**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Artes e Design, Rio de Janeiro, 2021.

ROEDEL, Patrícia (Coord.). **Manual de linguagem simples da Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2024. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/items/706f93f7-3180-463c-a67a-47c57c2de847>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Sobre a simplificação da linguagem do Direito que o CNJ deseja**. Consultor Jurídico – Conjur, São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jan-25/sobre-a-simplificacao-da-linguagem-do-direito-que-o-cnj-deseja/>>. Acesso em: 17 jun. 2025manual

VALIERIS, Laís Boni et al. **Apostila do curso Linguagem Simples no Setor Público**. Prefeitura de São Paulo. (011).LAB – Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo. Programa Municipal de Linguagem Simples. São Paulo, 2020.



Sustentabilidade Cognitiva e Justiça Social: o Poder Transformador das Procuradoras Autistas na Advocacia Pública

Maria José Guerra Ferreira¹



1 Resumo

O texto sustenta que a inclusão de procuradoras autistas na Advocacia Pública não é mera “tolerância”, mas um imperativo legal, moral e institucional, com impacto direto na qualidade da defesa do interesse público. A partir do conceito de sustentabilidade cognitiva, demonstra que as organizações complexas se beneficiarem da diversidade de estilos de pensamento para aumentar resiliência decisória e inovação. Enquadra juridicamente o TEA como PCD, com base na LBI (Lei 13.146/2015) e na Lei 12.764/2012 (Lei Berenice Piana), destacando cotas, avaliação biopsicossocial e adaptações razoáveis. Argumenta que traços associados ao autismo (hiperfoco, rigor lógico, detecção de padrões e ética de coerência) reforçam os princípios do art. 37 da C, elevando a segurança jurídica e a probidade. Por fim, enfatiza a interseccionalidade (gênero e neurodiversidade), defendendo mudança cultural e protocolos institucionais de comunicação clara como vetor de justiça social e eficiência.

Palavras-chave: Sustentabilidade cognitiva. Neurodiversidade. Trans-torno do Espectro Autista (TEA). Advocacia Pública

2 Introdução ao Novo Paradigma da Advocacia Pública: Neurodiversidade e Representatividade

A Advocacia Pública, enquanto função essencial à Justiça, nos termos cristalinos do Artigo 131 da Constituição Federal, e defensora primordial do interesse social, da preservação do patrimônio e da estrita legalidade na Administração, experimenta um momento de profunda reflexão

¹ Procuradora do Estado de Minas Gerais.

e revisão epistemológica sobre seus quadros funcionais e metodologias de trabalho. Este aparato estatal, tradicionalmente concebido e sustentado por estruturas burocráticas rígidas, que impõem modelos estritos de comunicação e expectativas de conformidade neurotípica, vê-se desafiado pela emergência e inclusão efetiva de profissionais neurodiversos, notadamente as mulheres autistas em cargos estratégicos de Procuradoria. Essa inclusão não corresponde a uma mera tolerância administrativa, mas sim a um imperativo moral, social e, sobretudo, *legal*, que exige uma redefinição urgente dos critérios tradicionais de excelência e eficiência institucional. O presente artigo propõe uma análise detalhada da emergência e consolidação desse novo perfil profissional como um catalisador legítimo de *Sustentabilidade Cognitiva* e de *Justiça Social*, demonstrando de forma inequívoca como a presença de procuradoras autistas não se limita ao cumprimento protocolar de um mandamento legal de inclusão, mas injeta um poder transformador inédito e altamente especializado na defesa organizada do Estado e da sociedade brasileira, garantindo maior resiliência lógica e ética ao sistema jurídico-administrativo.

A sustentabilidade cognitiva, conceito central para a análise dos quadros da Advocacia Pública contemporânea, refere-se à capacidade demonstrada por um sistema complexo – neste caso, o ambiente jurídico-administrativo e seus profissionais – de extrair e se beneficiar da máxima variação possível dos modelos de pensamento, raciocínio e processamento de informações, garantindo, por via de consequência, uma notável resiliência decisória e a capacidade permanente de inovação técnica. Segundo Silva (2023, p. 45), a inclusão estratégica da neurodiversidade é um elemento estrutural para qualquer ambiente de alta performance, pois ela efetivamente *“maximiza a capacidade de resolução de problemas complexos ao evitar a homogeneidade de pensamento inerente a sistemas rigidamente neurotípicos”*, que tendem a repetir erros e a se tornarem ineficientes diante de novos desafios societais ou regulatórios. A inserção de mentes que funcionam de maneira não-típica – o conceito amplo de neurodiversidade – gera uma riqueza de perspectiva essencial para enfrentar a crescente complexidade dos desafios contemporâneos na gestão pública e na interpretação jurídica de normas multifacetadas e conflituosas. Nesse contexto transformador, a figura da procuradora autista desafia duplamente os estereótipos historicamente arraigados: por um lado, aqueles ligados ao gênero, em um campo historicamente dominado pela masculi-

nidade em posições de alto poder decisório e estrutural, e, por outro lado, aqueles veiculados à capacidade, desmistificando de maneira prática e objetiva o preconceito capacitista de que o espectro autista implica necessariamente um déficit funcional no ambiente de alta performance jurídica. Ao se posicionarem de forma qualificada como agentes do Estado detentoras de um mandato de legalidade e probidade, essas profissionais injetam na máquina pública uma nova dose de empatia processual, rigor analítico minucioso e um compromisso ético inabalável e sistêmico, elementos cruciais para a urgente construção de uma Advocacia Pública que seja, de fato, mais plural, mais justa, estruturalmente mais eficiente e profundamente conectada com as necessidades e a diversidade da população que juridicamente serve e representa.

3 O Marco da Inclusão: Cotas para PCD e o Enquadramento do Transtorno do Espectro Autista

O acesso de pessoas com deficiência (PCD) ao serviço público em geral, e especificamente às carreiras privativas da Advocacia Pública, não pode ser encarado sob a ótica da mera adequação administrativa ou da concessão de um benefício. Configura-se, isto sim, como um irrenunciável impositivo constitucional que se fundamenta diretamente no princípio basilar da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CF) e na busca incessante pela igualdade material, conforme preconizam diversas normas estruturais da Carta Magna, como o Artigo 3º, inciso IV, que estabelece, de forma programática e mandamental, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, vedada peremptoriamente toda e qualquer forma de preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A inclusão laboral, nesse panorama, emerge como um direito fundamental inalienável e um elemento estrutural indispensável para a edificação de uma sociedade que se pretende justa, solidária e livre. Este arcabouço normativo foi radicalmente fortalecido e modernizado com a incorporação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao ordenamento jurídico brasileiro, com o *status* hierárquico de Emenda Constitucional, por força do disposto no § 3º do Artigo 5º da Constituição de 1988, conferindo-lhe a máxima eficácia jurídica e exigibilidade, e consolidando a adoção do modelo social da deficiência

como paradigma interpretativo obrigatório no país. Este modelo social inova e transforma a visão sobre a deficiência ao deslocar definitivamente o foco do déficit individual patológico para o exame crítico das barreiras estruturais, atitudinais e ambientais que são impostas pela própria sociedade e que impedem a plena e efetiva participação social em condições de igualdade, reconhecendo, em última análise, que a deficiência reside primordialmente na interação entre o impedimento funcional da pessoa e as obstruções injustificadas impostas pelo meio social (DINIZ, 2018).

3.1 A Definição Legal de Deficiência e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015)

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015), também universalmente conhecido como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), notabiliza-se como o eixo central e vetor de harmonização da moderna legislação inclusiva brasileira, e estabelece em seu Artigo 2º um conceito teleológico e abrangente de deficiência, plenamente alinhado ao referido modelo social. A literalidade da norma estabelece:

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.

Para fins de acesso e manutenção nas carreiras típicas da Advocacia Pública, sobremaneira aquelas que exigem um raciocínio complexo, capacidade analítica aprofundada, gestão de altíssimo volume de informações e destreza na interpretação normativa, é crucial enfatizar que o Estatuto explicitamente inclui expressamente as deficiências de natureza *intelectual* e *mental*, pavimentando assim o caminho de forma legal e inquestionável para a inclusão da neurodiversidade nos quadros do Estado. Essa definição legal, ao focar na interação da condição com as barreiras, impõe de forma absoluta à Administração Pública o dever indeclinável de promover as adaptações razoáveis e garantir a mais ampla acessibilidade em absolutamente todas as etapas dos processos seletivos e no ambiente de

trabalho contínuo – pois a própria lei estabelece que para PCDs é vedado exigir aptidão plena, desde as etapas de prova do concurso público (tempo extra, ambiente controlado, comunicação clara) até as condições laborais do dia a dia, para que a barreira institucional ou atitudinal não impeça a plena e completa expressão da competência e do talento.

3.2 O Enquadramento Mandamental do Transtorno do Espectro Autista e a Lei Berenice Piana

O reconhecimento específico e categórico do Transtorno do Espectro Autista (TEA) como uma condição que garante o *status* de Pessoa com Deficiência (PCD) foi solidificado e normatizado pela Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, conhecida popularmente como Lei Berenice Piana, que de forma pioneira instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA. O comando legal inserido nesta norma é inequívoco, de caráter mandamental e não sujeito a discricionariedade administrativa ou interpretativa: o parágrafo único, hoje § 2º do Art. 1º, estabelece com clareza solar que *“A pessoa com Transtorno do Espectro Autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais.”* Essa equiparação legal automática e irrestrita é de suma importância fundamental, pois ela elimina na raiz qualquer possibilidade de discricionariedade administrativa ou a necessidade de longas e dispendiosas disputas judiciais para que a pessoa no espectro autista garanta acesso aos direitos reservados às pessoas com deficiência, incluindo, de forma imediata e obrigatória, o direito à reserva de vagas nos concursos públicos, conforme o Artigo 37, inciso VIII, da Constituição Federal. O autismo, que anteriormente à legislação moderna poderia ser visto apenas e de forma reducionista pelo prisma da patologia, doença ou do desvio social inadequado, é juridicamente afirmado pela Lei Berenice Piana como uma condição legítima de diversidade que exige inclusão estrutural e proteção específica garantida pelo Estado, validando assim, de pleno direito, a capacidade das procuradoras autistas de concorrerem, serem aprovadas e ocuparem cargos de alta relevância pública por meio do universalmente aceito e constitucional sistema de cotas, assegurando-lhes a proteção integral em saúde, educação e, crucialmente, no mercado de trabalho.

3.3 O Regime Jurídico das Cotas e a Mecânica de Acesso na Advocacia Pública

A concretização material desse direito fundamental de acesso ao cargo público se materializa por meio do sistema de cotas, o qual está regulamentado no âmbito do Poder Executivo Federal pelo Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018. Este decreto determina a reserva de legal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos destinados ao provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito de toda a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Para as carreiras jurídicas de Estado, notadamente a Advocacia Pública, que não raro apresentam um reduzido número de vagas por certame em função da alta especialização do cargo, o percentual mínimo de 5% (ou a aplicação fracionada, conforme o caso) consubstancia-se em um instrumento vital de ação afirmativa que efetivamente assegura a representatividade, ao invés de deixá-la ao sabor do acaso ou da sorte. Para a devida efetuação da inscrição no sistema de cotas, a candidata autista é legalmente exigida a apresentar um laudo médico circunstanciado que ateste de forma clara e objetiva o diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista (TEA), permitindo em seguida que a comissão do concurso proceda à etapa crucial da **Avaliação Biopsicossocial**, conforme detalhadamente previsto no Artigo 43 da Lei nº 13.146/2015. Essa avaliação, que é obrigatória e de cunho multiprofissional e interdisciplinar, possui a função precípua de verificar não apenas o enquadramento formal do Transtorno do Espectro Autista na definição legal de PCD, mas, principalmente, a compatibilidade das atribuições essenciais do cargo de Procuradora com a condição específica da candidata. O foco desta avaliação deve sempre recair positivamente nas habilidades e nas razões de eventual necessidade imperiosa de adaptação razoável do ambiente laboral, e não em qualquer presunção de incapacidade ou exclusão, preservando o direito à participação plena no certame em condições de igualdade.

3.4 As Adaptações Razoáveis e a Isonomia Material na Procuradoria

A concretização da igualdade material, que é o cerne da legislação inclusiva moderna, não se encerra na mera reserva de vagas em concursos. Ela se manifesta, de modo mais prático e exigível, no dever da Administração de fornecer as adaptações razoáveis, definidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Art. 3º, VI) como “ajustes e modificações necessárias e adequadas no ambiente de trabalho, nos serviços, nos programas, nas políticas, nos equipamentos e materiais, que não acarretem ônus desproporcional ou indevido”. Para a procuradora autista, essas adaptações podem envolver uma gama de ajustes que vão além do aparato físico. No concurso, podem incluir tempo adicional para a realização de provas, a permissão para uso de filtros auriculares (em virtude da hipersensibilidade ou hiposensibilidade sensorial), e um ambiente de prova silencioso e com pouca estimulação ambiental, visando o desempenho ótimo e justo. No cotidiano da Procuradoria, a adaptação pode envolver horários flexíveis para evitar o sobrecarregamento sensorial do horário de pico, a garantia de um espaço de trabalho com menor ruído ou iluminação adaptada, a preferência por comunicações escritas e objetivas em detrimento de reuniões informais e ambíguas, e o uso de metodologias de gestão de tarefas que explorem o hiperfoco. A recusa injustificada em promover tais adaptações constitui, conforme o Artigo 4º, § 1º, do Estatuto, uma forma de discriminação por motivo de deficiência, sujeitando o órgão a responsabilidade. O dever de adaptação razoável é a ponte jurídica que transforma a potencial competência da agente pública autista em efetiva contribuição para o Estado, removendo o ônus da adaptação integral individual e transferindo-o, na medida justa e equilibrada, para a instituição pública.

4 O Autismo como Arquétipo de Virtude na Defesa do Interesse Público

A correta compreensão contemporânea do autismo transcende a visão clínica restrita e deve ser obrigatoriamente analisada, no contexto de alta performance profissional, pelo prisma da *neurodivergência*, focando de maneira estratégica nas vantagens e nas habilidades cognitivas que singularmente podem surgir desse específico funcionamento cerebral. O Transtorno do Espectro Autista (TEA), em sua ampla diversidade de manifestações, é caracterizado por uma tríade complexa de desafios e forças

– notadamente nas interações sociais e na comunicação, padrões repetitivos ou interesses restritos, e diferenças substanciais no processamento sensorial – e comporta, em sua diversidade estrutural, virtudes excepcionalmente estáveis e valiosas para a complexidade da função pública e, em especial, para o rigor técnico exigido no setor jurídico de Estado.

As características comumente associadas ao autismo, como o foco intenso e prolongado, o pensamento analítico apurado, a habilidade de detecção de padrões e a busca incessante por coerência lógica e justiça sistêmica, convertem-se, no ambiente de trabalho, em ferramentas de altíssimo valor agregado e estratégico na defesa do interesse público. O profissional autista frequentemente manifesta uma habilidade natural para o *foco hiperfocalizado* (ou hiperfoco) em áreas específicas de interesse restrito ou em tarefas de detalhamento técnico. No contexto da Advocacia Pública, essa concentração profunda e persistente permite a imersão total em dossiês administrativos e judiciais extremamente extensos e complexos, a análise minuciosa de legislação intrincada e o detalhamento técnico e probatório de grande volume de evidências, resultando, invariavelmente, em análises jurídicas mais rigorosas, minuciosas e, conseqüentemente, mais robustas e menos suscetíveis a falhas de interpretação ou omissão. Almeida (2024) argumenta com propriedade que essa inata capacidade de hiperfoco traduz-se em uma *“vantagem competitiva clara para tarefas que exigem identificação de padrões, análise de grandes volumes de dados (Big Data jurídico) e consistência lógica, campos onde o Direito e a regulação pública se nutrem intensamente”*. O processamento da informação, que na mente autista é muitas vezes orientado pela lógica pura e pela clareza factual, sem a interferência das nuances sociais ambíguas, mitiga a influência de vieses subjetivos e emocionais, permitindo um *pensamento analítico* mais puro, objetivo e estruturado, o que é essencial para o desenvolvimento e a construção de teses jurídicas sólidas, irrefutáveis e eticamente orientadas.

Historicamente e em relatos de muitas pessoas no espectro, o autismo demonstrou uma íntima e profunda ligação com a busca pela integridade, por sistemas de regras claros, previsibilidade e consistência ética inquestionável. Para muitas pessoas autistas, a clareza das regras, a previsibilidade lógica dos sistemas e a garantia de que as normas serão seguidas são elementos cruciais para a navegação segura e a redução da ansiedade no mundo social e laboral. Essa inclinação natural e profunda

por sistemas justos e previsíveis traduz-se, no ambiente da Procuradoria, em uma aversão quase física e intelectual à inconsistência argumentativa, à dupla interpretação, à ambiguidade intencional e, crucialmente, a qualquer manifestação de malversação, desvio de finalidade ou corrupção. Em uma instituição cuja missão essencial é zelar pela legalidade, pela moralidade e pela probidade da gestão pública, essas características cognitivas se alinham de maneira quase perfeita e programática com os pilares mais elevados da Administração Pública, fazendo da procuradora autista um agente natural e altamente eficaz no dever de fiscalização interna da legalidade dos atos estatais.

5 A Plena Valorização do Artigo 37 da Constituição Federal: Legalidade e Probidade

A atuação profissional das procuradoras autistas, por força de suas capacidades intrínsecas de processamento lógico da informação, manifesta-se como uma vanguarda prática na concretização diária e intransigente dos princípios basilares da Administração Pública, consagrados de forma impositiva no *caput* do Artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (o famoso mnemônico LIMPE). A predileção sistêmica por regras claras, transparentes e a busca por uma consistência lógica imperturbável, inerentes ao funcionamento neurodiverso, não somente promovem uma gestão mais racionalizada e transparente, como também incentivam uma atuação intransigente em relação à ética pública.

A Legalidade é, por excelência, a matriz e o vetor da atuação autista na área jurídica. A mente que valoriza a estrutura, a ordem e o sistema lógico encontra um conforto inerente e, paradoxalmente, a máxima eficácia na aplicação rigorosa e não relativizada da norma jurídica, conforme postula a doutrina clássica de Mello (2020), que define o princípio da Legalidade como a subordinação total, estrita e vinculante da Administração Pública à lei. A tendência natural de um profissional autista a questionar premissas não fundamentadas, a exigir a mais completa fundamentação lógica em cada etapa do processo administrativo ou judicial e a rejeitar interpretações que extrapolem o limite semântico da lei garante que a atuação estatal esteja sempre estritamente vinculada ao que a lei permite e estabelece como o interesse público primário.

A Moralidade e a Impessoalidade são virtudes que se manifestam de forma particularmente clara e brilhante nesses profissionais. O forte, muitas vezes literal, senso de justiça e integridade ética, que é frequentemente não negociável e inflexível no espectro autista, impulsiona uma atuação desinteressada, focada estritamente no interesse público (*stricto sensu*), sem qualquer margem para o favoritismo pessoal, a influência política de momento ou as interferências de natureza subjetiva. Essa dedicação à objetividade e à regra como baluartes da ação correta reforça a blindagem do Estado contra a corrupção de interesses. A busca incessante por coerência e a valorização das regras claras intrínsecas ao autismo manifestam-se também na exigência de Transparência e Publicidade dos atos administrativos. Para a mente orientada pela lógica, a falta de publicidade equivale à inconsistência sistêmica e à opacidade, elementos que ameaçam a previsibilidade essencial. Uma Administração Pública transparente, previsível e com motivações explícitas é aquela que honra os preceitos de uma mente focada na precisão e na clareza estrutural. Ao exigirem rigorosa consistência interna na elaboração de pareceres consultivos e na defesa das ações estatais em juízo, essas procuradoras contribuem inegavelmente para uma Eficiência que não é apenas rápida, mas que está fundamentalmente ancorada na precisão técnica, na segurança jurídica e, crucialmente, na redução drástica de riscos jurídicos oriundos da ambiguidade, da omissão ou da desídia. O resultado sistêmico é uma gestão de recursos e de atos públicos mais criteriosa, mais segura e menos permeável a práticas ineficientes ou, pior, antiéticas, consolidando a Advocacia Pública como um baluarte da probidade administrativa, em perfeita sintonia e harmonia com a Carta Magna.

6 O Senso de Justiça e a Concretização das Políticas Públicas

A interseção profunda e motivadora entre o direito positivado, a ética pública e o senso inato de justiça distributiva é particularmente aguda e vital na experiência profissional da procuradora autista. Muitas pessoas situadas no espectro experimentam uma conexão profunda e quase visceral com o ideal abstrato de justiça corretiva, distributiva e equidade, derivando dessa convicção uma motivação intensa e

irrestrita para a defesa intransigente dos direitos. Na Advocacia Pública, essa paixão genuína por sistemas justos, previsíveis e eticamente consistentes se traduz em um amor pela luta em prol da concretização efetiva e integral de políticas públicas essenciais (GRANDIN).

6.1 A Função Consultiva Estratégica e a Antecipação de Riscos

Quando atuam no campo do consultivo jurídico, que é uma das atribuições mais sensíveis e preventivas da Advocacia Pública, as procuradoras autistas se tornam consultoras inestimáveis para a alta gestão. Sua notável capacidade de antecipar problemas lógicos, de esmiuçar a viabilidade técnica e legal de programas governamentais complexos e de garantir que a fase de implementação das políticas públicas siga o desenho normativo original e justo, consubstancia-se em um enorme diferencial competitivo e de segurança jurídica para o Estado. Carvalho (2019) enfatiza que a moderna Advocacia Pública deve atuar primordialmente de forma preventiva, garantindo a *compliance* e a segurança jurídica de atos complexos, exigindo um nível de rigor técnico que é naturalmente potencializado pelo perfil neurodiverso, que não se satisfaz com o “quase certo” ou com a ambiguidade. Essas profissionais tendem, por sua própria natureza cognitiva, a ser menos tolerantes a interpretações jurídicas que desvirtuem de forma sutil ou flagrante o espírito da lei em prol de interesses segmentados ou políticos, focando a sua análise exclusivamente na entrega real, precisa e efetiva dos serviços e direitos à população, conforme previsto na norma. Esse rigor ético e lógico no parecer consultivo garante que o Estado aja com a máxima conformidade e eficácia, evitando desperdícios orçamentários, desvios operacionais e falhas de cumprimento que comprometam irremediavelmente a finalidade social e o interesse público de sua atuação.

6.2 O Desempenho no Contencioso de Alta Complexidade

O desempenho da Procuradora no contencioso judicial e administrativo também se beneficia de forma exponencial dessa característica de detalhamento e hiperfoco. Em ações judiciais que envolvem temas de alta complexidade técnica, como o Direito Regulatório, Ambiental, Tributário, ou em grandes processos de responsabilização por improbidade e

combate à corrupção, a capacidade de imersão total nos fatos, a articulação de vastas redes de dados e a manutenção da objetividade são atributos que conduzem a vitórias substanciais para a Fazenda Pública. A defesa intransigente do interesse público é conduzida com uma precisão técnica que deriva de uma profunda convicção moral, frequentemente presente, de que o Estado, enquanto ente máximo da representação social, deve ser um modelo irrefutável de coerência, retidão e excelência argumentativa. A mente que processa informações de maneira sistêmica e detalhada é capaz de identificar falhas processuais, contradições probatórias e pontos de inconsistência na argumentação adversa com uma eficácia superior, transformando a neurodivergência em uma poderosa ferramenta de defesa do erário e do patrimônio público (GRANDIN).

7 Dupla Superação de Barreiras: Gênero, Neurodiversidade e Liderança

A ascensão visível de mulheres autistas a cargos jurídicos de liderança e direção na Advocacia Pública representa um fenômeno de dupla superação de barreiras, pois confronta e desestabiliza simultaneamente o *sexismo estrutural* e o *capacitismo* profundamente arraigados e inerentes às esferas de poder tradicionais e masculinizadas. O campo jurídico, historicamente concebido como um espaço de privilégio masculino e de performance social específica, apresenta obstáculos significativos e cumulativos para a ascensão plena feminina, que se tornam exponencialmente agravados quando a mulher pertence a um grupo minoritário que lida com a invisibilidade e o preconceito, como é o caso das pessoas neurodiversas.

A análise sob a ótica da interseccionalidade, conforme sugerem autores como Carneiro (2022), é absolutamente crucial para compreender a profundidade desse desafio e dessa vitória: a opressão imposta pela estrutura social nunca se manifesta de maneira isolada e unidimensional, mas sim pela confluência agravada de múltiplos eixos de subordinação (gênero, neste caso, somado à neurodiversidade e suas manifestações sociais), exigindo, por parte da procuradora autista, uma resistência ativa e um esforço redobrado para o reconhecimento de sua competência técnica e intelectual. A visibilidade e o sucesso alcançado por

essas profissionais enviam uma mensagem sociologicamente poderosa sobre a capacidade e o potencial irrestrito da neurodiversidade feminina. Elas desconstróem o enraizado estereótipo de que o pensamento analítico apurado, a robustez técnica e a capacidade de liderança estariam restritos a padrões estritos e homogêneos de funcionamento neurotípico e, frequentemente, masculino, de comunicação e interação social.

A desmistificação aqui é, portanto, duplamente relevante: rompem com a ideia capacitista de que a mulher não é suficientemente “dura”, “racional” ou “competente socialmente” para o gerenciamento do Direito Público, ao mesmo tempo em que combatem o preconceito de que a pessoa autista é incapaz de gerir equipes, se comunicar eficazmente em contextos formais ou tomar decisões estratégicas complexas. A liderança exercida por essas mulheres tende a convergir para um modelo que valoriza a clareza máxima, a comunicação direta e desambiguada, a previsibilidade de expectativas e uma meritocracia rigorosa e transparente baseada exclusivamente na competência técnica e na entrega de resultados, afastando a gestão institucional de subjetivismos. Esse modelo de gestão contribui para a criação de ambientes de trabalho mais focados na produção de resultados justos e eficazes e menos propensos a jogos políticos, fofocas ou vieses sociais desnecessários, conforme dito em PEREIRA, Lygia; CASTRO, Thiago - Espectro autista feminino: invisibilidade, diagnóstico e perspectivas.

Nesse contexto, a discussão sobre representatividade feminina nas funções essenciais do Estado deve, de maneira crescente, considerar também a imperiosa diversidade neurocognitiva presente entre as mulheres, valorizando trajetórias que rompem duplos estigmas — o de gênero e o de neuroatipicidade. O exemplo emblemático de Rochelle Cardoso Barth, Procuradora do Estado de Minas Gerais e renomada autora de *Direito e Neurociência* (2019), que revelou ter descoberto seu autismo tardiamente, já em plena maturidade e com uma carreira consolidada e reconhecida na Advocacia Pública, serve como um farol. A experiência pessoal e profissional de Barth evidencia claramente o quanto a presença de mulheres autistas em carreiras jurídicas não só cumpre uma determinação legal, mas também reforça de maneira substantiva o ideal republicano de pluralidade e representatividade nas instituições estatais, ao demonstrar com dados concretos que diferentes modos de

percepção, codificação de dados e processamento cognitivo são igualmente valiosos, ou até superiores em alguns aspectos, para a construção de interpretações jurídicas mais justas, rigorosas e decisões públicas mais inclusivas e coerentes. A inclusão de mulheres autistas nas carreiras de Estado concretiza os princípios constitucionais da igualdade substancial (Art. 5º, I, CF) e da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CF), alinhando-se plenamente à arquitetura da Lei nº 12.764/2012, que exige o reconhecimento expresso do direito à inclusão plena na vida comunitária e profissional, sem restrições baseadas em preconceito ou falhas na promoção de adaptações.

8 A Cultura Institucional da Inclusão e a Paridade de Gênero na Advocacia Pública

A representatividade efetiva não pode ser entendida como um mero adorno social ou uma concessão de boa vontade, mas sim como um componente irrevogável da legitimidade democrática e da eficácia operacional institucional. Em um país estruturalmente marcado por profundas desigualdades históricas, a composição qualitativa e quantitativa dos corpos decisórios do Estado deve espelhar e refletir a pluralidade complexa da sociedade que eles são legalmente obrigados a servir. Neste sentido preciso, a presença crescente de procuradoras autistas é um passo fundamental e irreversível para alcançar tanto a *paridade de gênero* quanto a *inclusão neurodiversa* dentro da estrutura estatal da Advocacia Pública (MATOS, Marlise).

A paridade de gênero na Advocacia Pública é uma pauta essencial e estratégica para que as questões de interesse público e constitucional sejam abordadas a partir de uma perspectiva mais equânime, integral e abrangente. Doutrinadoras feministas renomadas têm insistentemente argumentado que a presença efetiva feminina em posições de poder resulta na introdução de novas pautas, metodologias atenciosas e valores éticos que enriquecem o debate democrático e a formulação de políticas públicas mais calibradas (PIOVESAN, 2017). O olhar feminino, frequentemente condicionado por experiências sociais marginalizadas ou pela vivência da dupla jornada de cuidado, traz uma sensibilidade aguçada e uma visão interseccional para temas cruciais como direitos sociais fundamentais, violência de gênero e vulnerabilidade econômica.

Quando essa perspectiva feminina, socialmente consciente, se soma ao rigor da neurodiversidade, o resultado obtido é um aparato estatal que se torna, simultaneamente, mais empático em sua abordagem dos direitos sociais e, paradoxalmente, mais rigoroso e eficiente em sua fundamentação técnica e jurídica.

A representatividade de mulheres autistas assegura, de maneira prática, que as experiências singulares dessa população – que lida diariamente com a incompreensão estrutural e a necessidade constante de adaptação em um mundo predominantemente neurotípico – informem a maneira pela qual o Estado concebe suas normas, seus procedimentos e opera suas rotinas. Tal representação promove, como efeito cascata, uma cultura institucional que valoriza organicamente a adaptação razoável como regra, a comunicação extremamente clara e objetiva para todas as partes interessadas, e a diversidade como norma e sinônimo de excelência funcional. A inclusão desses perfis cognitivos contribui de forma significativa para o robustecimento do princípio da igualdade material, garantindo que o serviço público prestado seja um espaço acessível, justo, e valorizado por todos os talentos humanos, independentemente de sua configuração neurológica ou do *modus operandi* de seu processamento de informações. A não observância dessa diversidade representa um desperdício inaceitável de talento público.

A adoção da perspectiva de gênero e neurodiversidade é crucial também para o questionamento da neutralidade ilusória do direito, que, conforme Piovesan (2017), frequentemente mascara estruturas de dominação e perpetua a lógica do poder androcêntrico. Ao ascenderem a postos de decisão na Advocacia Pública, as mulheres e, notavelmente, as mulheres autistas, introduzem um rigor hermenêutico que desnaturaliza a lógica do poder. Elas enriquecem o debate jurídico com a intersecção de experiências e opressões vivenciadas na pele, forçando a instituição a questionar suas próprias barreiras e preconceitos internos. Ávila (2020) complementa essa visão ao afirmar que a diversidade nos quadros decisórios reforça a autoridade democrática do Estado, pois ele passa a ser um espelho legítimo da sociedade em toda a sua complexidade, e um poderoso e ético motor para a transformação social baseada na justiça e na equidade.

9 A Plenitude da Sustentabilidade Cognitiva Aplicada à Advocacia Pública

A Sustentabilidade Cognitiva, em sua aplicação prática ao ambiente altamente especializado da Advocacia Pública, exige uma abordagem multifacetada que transcende a mera inclusão de pessoas, demandando a reestruturação dos processos de trabalho e dos métodos de avaliação de desempenho. O foco não deve residir apenas em ‘como’ a procuradora autista se encaixa, mas em ‘como’ a Advocacia Pública deve se transformar para maximizar as habilidades cognitivas diferenciadas, garantindo um ambiente de trabalho que seja, ao mesmo tempo, produtivamente eficiente e psicologicamente sustentável para todos.

A neurodiversidade traz consigo a promessa de maior resiliência jurídica. Em períodos de crises institucionais, rápidas mudanças legislativas ou desafios tecnológicos complexos (como a emergência da inteligência artificial no Direito), a capacidade de hiperfoco para a aquisição rápida de conhecimento especializado e o pensamento sistêmico para identificar causalidades complexas se tornam inestimáveis. O profissional autista, muitas vezes menos suscetível à pressão social ou à necessidade de rápida adaptação superficial em detrimento da profundidade, garante que a análise jurídica se mantenha fiel ao *core* da legalidade e da lógica, mesmo sob estresse.

A verdadeira Sustentabilidade Cognitiva requer, portanto, um investimento institucional em treinamento de liderança e equipes (neurotípicas) para desaprenderem modelos de comunicação ambíguos ou baseados em *subtexto*. É imperativo que a Procuradoria adote protocolos de comunicação direta, clara e não-ambígua, valorizando o conteúdo técnico sobre a forma social. Esse ajuste cultural beneficia não apenas o neurodiverso, mas eleva o padrão de eficiência e reduz falhas de comunicação para todo o corpo funcional, tornando a instituição mais racional e menos suscetível a erros decorrentes da má interpretação. Desta forma, a neurodiversidade age como um vetor de melhoria contínua da qualidade técnica institucional, consolidando a Advocacia Pública como um organismo inteligente, adaptável e eticamente vigoroso frente aos desafios de uma sociedade em constante e vertiginosa evolução, conforme explanado em SILVA, M. A. Gestão da diversidade cognitiva: neurodiversidade no serviço público.

10 Conclusão: A Transformação Institucional pela Lente da Neurodiversidade e o Futuro da Justiça Social

A inclusão e o sucesso amplamente demonstrado das procuradoras autistas na Advocacia Pública representam muito mais do que o simples e formal cumprimento das cotas destinadas às Pessoas com Deficiência; constitui, em essência e na prática, um poderoso vetor de transformação institucional e um divisor de águas na definição de excelência no serviço público.

Tal inclusão demonstra, de forma inegável, que a diversidade cognitiva é, na verdade, um recurso estratégico inestimável para a construção de um Estado de Direito mais justo e eficaz.

Ao trazerem consigo, para o seio da Administração, o foco hiperfocalizado, o pensamento analítico rigoroso, a capacidade de detecção de padrões e uma ética inabalável fundamentada na busca inegociável por justiça e coerência sistêmica, essas profissionais não apenas valorizam e dão concretude aos princípios constitucionais basilares da Administração, como o Artigo 37, mas elevam, de maneira mensurável, a qualidade da defesa do interesse público primário. A superação das duplas barreiras – a de gênero e a de neurodiversidade – pelas mulheres autistas em cargos de liderança sinaliza uma mudança profunda e necessária de paradigma institucional, onde a competência técnica passa a ser, indissociavelmente, sinônimo de pluralidade de mentes e métodos.

O futuro da Advocacia Pública exige, sob pena de obsolescência e ineficiência, uma notória renovação que garanta a Sustentabilidade Cognitiva plena, ou seja, a capacidade real de o sistema se beneficiar de todas as formas de inteligência disponíveis na sociedade. Reconhecer, valorizar e adaptar o ambiente para aproveitar o poder transformador das procuradoras autistas é um passo decisivo em direção a uma Justiça Social mais inclusiva, mais empática em seus resultados e, sobretudo, mais fiel e estrita aos seus mandamentos constitucionais de probidade, legalidade e igualdade material. O resultado final dessa transformação é um serviço público juridicamente mais robusto, racionalizado, menos propenso à corrupção por vieses e profundamente comprometido com os direitos e a equidade social de toda a população que o mantém. A inclusão da neurodiversidade na Advocacia Pública é, em última análise, uma questão de inteligência estatal e de justiça constitucional.

A representatividade feminina nas esferas de poder, especialmente no núcleo duro da Advocacia Pública, é um imperativo estrutural que transcende a mera adequação estatística de quadros funcionais para se constituir em um mecanismo eficiente de legitimidade democrática e eficácia institucional em temas de alta sensibilidade social. Um cotejo analítico e histórico demonstra que a persistente sub-representação feminina perpetua a androcentria das instituições e das normas, que historicamente foram concebidas a partir de um referencial masculino e neurotípico, resultando necessariamente em interpretações jurídicas que falham em capturar e remediar a totalidade das desigualdades vivenciadas pelas mulheres e por outros grupos vulneráveis, impondo assim barreiras adicionais para a concretização da almejada igualdade material e substancial. Doutrinadoras feministas consagradas no Direito Constitucional e na Teoria Crítica, como a Professora Flávia Piovesan (2017), sublinham que a adoção da perspectiva de gênero é absolutamente crucial para a efetivação completa dos Direitos Humanos e para o questionamento constante da neutralidade ilusória do direito, que frequentemente mascara estruturas de dominação. Ao ascenderem a postos de decisão na Advocacia Pública, as mulheres e, notavelmente, as mulheres autistas, introduzem um rigor hermenêutico que desnaturaliza a lógica cega do poder e enriquece o debate jurídico com a intersecção de experiências plurais e de opressões superadas. Elas promovem uma mudança fundamental, fazendo com que o Estado se torne um espelho fiel da sociedade em toda a sua complexidade, e um poderoso motor para a transformação social baseada na justiça sistêmica e na equidade.

11 Referências

ALMEIDA, R. P. **Vantagens cognitivas no espectro autista: a hiperfocalização como motor de inovação.** São Paulo: Atlas, 2024.

AUTISMO E DIREITO: dos direitos e garantias das pessoas com transtorno do espectro autista no ordenamento jurídico brasileiro. 1. ed. Capa dura. [S.l.]: [s.n.], 2020. 155 p. ISBN 978- 8485124823.

ÁVILA, N. R. **A democracia na administração pública: legitimidade e participação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BARTH, Rochelle Cardoso. **Direito e neurociência.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 212 p. ISBN 978-8551911785.

BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

CARNEIRO, A. S. **Interseccionalidade e opressões estruturais: a mulher em contextos múltiplos**. 2. ed. Brasília: CEAD, 2022.

CARVALHO, J. M. **O papel estratégico da procuradoria: consultivo e contencioso no século XXI**. Salvador: JusPodivm, 2019.

DINIZ, D. **O conceito de deficiência sob a lente do direito: do modelo médico ao social**. Curitiba: Juruá, 2018.

GOMES, J. J. **Direitos fundamentais e a ação afirmativa: inclusão e igualdade material**. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

GRANDIN, Temple; PANEK, Richard. *O cérebro autista: pensando através do espectro*. 6. ed. Tradução de Cristina Cavalcanti. Revisão técnica de Mariana Borges de Moraes. Rio de Janeiro: Record, 2017. 251 p. ISBN 978-85-0110-370-3.

MATOS, Marlise. A “ausência” das mulheres na política e a cidadania incompleta. Folha de S.Paulo, São Paulo, 8 fev. 2011. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br>. Acesso em: 28 out. 2025.

MATOS, Marlise. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 19, n. 3, 2011.

MELLO, C. S. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

PEREIRA, Lygia; CASTRO, Thiago (Coord.). *Espectro autista feminino: invisibilidade, diagnóstico e perspectivas*. São Paulo: SER MAIS, 2024. 456 p. ISBN 978-65-592-2856-0.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e gênero: desafios contemporâneos para a igualdade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

SILVA, M. A. **Gestão da diversidade cognitiva: neurodiversidade no serviço público**. Fortaleza: Edições UFC, 2023.



As Procuradorias estaduais como agentes de fomento ao cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Tais Macedo de Brito Cunha¹



1 Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar a repercussão do federalismo no cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o papel das Procuradorias estaduais neste contexto. Após desenvolvimento do tema, conclui-se que as competências constitucionais da advocacia pública estadual conferem aos procuradores posição estratégica para fomentar, orientar e viabilizar a implementação interna dessas decisões.

Palavras-chave: Federalismo. Direitos Humanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Procuradorias estaduais.

2 Introdução

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma ordem jurídica comprometida com a proteção dos direitos humanos. Além de garantir uma cláusula de abertura ao direito internacional², o constituinte originário fomentou expressamente a adesão do Brasil a um tribunal internacional dos direitos humanos³.

1 Doutora em Direito (PUC/RS). Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Rondônia. Especialista em Direito Público e Advocacia Pública. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2009). Procuradora do Estado de Rondônia. Juíza Membro do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rondônia.

2 A constituição brasileira estabelece que os direitos e garantias nela previstos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Trata-se da disciplina do § 2º do art. 5º da CF/88.

3 No Art. 7º do ADCT a Constituição Federal estabelece que “O Brasil propugnar pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”.

Nesta linha, o Brasil reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos e passou a se submeter a condenações internacionais, contexto no qual está inserido o escopo do presente artigo, consistente na identificação do papel das Procuradorias estaduais no cumprimento das sentenças da Corte no Brasil.

Em que pese sua importância no processo de fortalecimento da proteção de direitos humanos no território pátrio, o reconhecimento da jurisdição da Corte IDH ainda não alcançou a efetividade almejada em razão do cumprimento insatisfatório das sentenças internacionais pelo Brasil. Com efeito, o cumprimento das decisões do Corte IDH continua sendo um desafio, o que evidencia a necessidade de serem aprimorados os mecanismos nacionais de implementação.

Uma variável que impõe desafios ao efetivo cumprimento das medidas impostas pela Corte IDH é a organização federativa do Estado. Isso porque muito embora as relações internacionais da República Federativa do Brasil sejam perfectibilizadas através de órgãos da União, muitas vezes as tratativas internacionais estão relacionadas a atos dos entes públicos estaduais ou determinadas matérias que, consoante a repartição constitucional de competências, são de competência dos estados. Nestes casos, revela-se imprescindível o engajamento dos entes públicos estaduais e a cooperação das unidades federadas no cumprimento das obrigações internacionais, contexto que evidencia a importância das Procuradorias estaduais como agentes de fomento ao cumprimento das decisões da Corte IDH.

Assim, após exposição da relação entre direitos humanos e federalismo cooperativo (2), o trabalho demonstra a necessária integração dos estados aos processos em curso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos-SIDH (3) e o relevante papel das Procuradorias estaduais de fomentar o cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (4).

3 Federalismo Cooperativo e Direitos Humanos

Os direitos humanos consistem em direitos indispensáveis a uma vida digna e não constam em um rol predeterminado, uma vez que as necessidades humanas variam de acordo com o contexto histórico, emergindo assim novas demandas sociais e novos direitos humanos⁴.

4 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Pg.31.

A proteção internacional dos direitos humanos é um fenômeno recente na história, que surge no pós-Segunda Guerra Mundial em resposta à barbárie nazista e tem como marco a criação da Organização das Nações Unidas em 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

A doutrina aponta que a expressão “direitos humanos” é intrinsecamente ligada ao direito internacional público, sendo utilizada a expressão “direito fundamental” quando a proteção jurídica dos direitos das pessoas advém da ordem interna⁵.

Seja na qualidade de direitos humanos ou de direitos fundamentais, a incumbência da garantia e proteção desses direitos recai sobre o Estado soberano, que deve adotar as medidas necessárias para assegurar em seu território os direitos indispensáveis para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade⁶.

Nas lições de Bobbio, o problema fundamental em relação aos direitos humanos hoje é o de protegê-los. Nesta linha, os Estados soberanos se deparam com a missão de identificar o modo de assegurar os direitos humanos e impedir que, apesar da ratificação de tratados internacionais, eles sejam continuamente violados⁷.

A materialização de direitos exige a implementação de políticas públicas pelo Estado, que consistem “em um conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina pública do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito⁸.”

A implementação de direitos humanos pode exigir do Estado uma conduta ativa (comissiva, realizar determinada ação) ou passiva (omissiva, abster-se de realizar)⁹. Mesmo nos casos nos quais se exige uma

5 Neste sentido: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. Pg. 251; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 7.ed São Paulo: Método, 2020. Pg. 23.

6 Aqui foi adotada a concepção de direitos humanos de André de Carvalho Ramos (RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Pg. 31.)

7 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Pg. 25.

8 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006. Pg. 14.

9 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Pg.33.

postura passiva do Estado, há necessidade de implementação de políticas públicas para a garantia e proteção de direitos humanos. Veja-se o exemplo do direito à vida, que exige tanto uma conduta omissiva dos agentes públicos (que devem se abster de matar), quanto comissiva (devem impedir que outras pessoas violem o direito à vida). A capacitação dos servidores públicos, treinamento continuado, disponibilização de equipamentos adequados são exemplos de ações necessárias para que os agentes da segurança pública não violem o direito à vida.

Além da necessidade de identificar o modo de assegurar os direitos humanos, o Estado necessita dispor de recursos públicos para cumprir essa missão, afinal, como bem alertam Holmes e Sunstein, os direitos custam e são dependentes do orçamento estatal, inclusive aqueles cujo exercício são tão óbvios e naturais, que parecem não envolver em absoluto a ação do Estado, como o direito à propriedade privada e à liberdade. Com efeito, “os direitos liberais clássicos dependem necessariamente de relações de comando e obediência cuja criação e manutenção, por sua vez, custam muito dinheiro¹⁰”.

Nos Estados Federais a proteção de direitos humanos agrega mais uma complexidade, decorrente da descentralização e pluralidade de centros de poder. Antes de enfrentar as questões referentes ao que deve ser feito e como será custeado, a formulação de políticas públicas em contextos federativos precisa definir qual é o ente responsável pela proteção do direito.

Com efeito, a proteção de direitos humanos em um Estado Federal exige o exercício de competências constitucionais dos diferentes níveis de governo, não se tratando, portanto, de responsabilidade exclusiva do ente central, o que significa que ações e omissões dos entes subnacionais também ensejam lesões a direitos humanos.

O arranjo federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 atribui a estados e municípios papéis substantivos na proteção de direitos humanos. Estão incluídos na competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, por exemplo, o deveres de cuidar da

10 HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.Pg. 61.

saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger o meio ambiente; promover a melhoria das condições de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, dentre outros.

Em relação aos estados verifica-se uma abrangência ainda maior de competências na temática, uma vez que detêm atribuições em áreas extremamente sensíveis e importantes para a proteção de direitos humanos, como segurança pública, sistema penitenciário, processamento e julgamento de violação de direitos humanos.

Conforme dados do relatório de informações penais referente ao 2º semestre de 2023¹¹, a população prisional sob a custódia dos estados perfaz o total de 644.316 presos, enquanto no Sistema Penitenciário Federal o total é de apenas 517] (quinhentos e dezessete) custodiados. É dizer que 99,92% da população prisional do Brasil está sob a custódia dos estados. Esses dados revelam que há uma demanda muito maior de implementação de políticas públicas penitenciárias perante os estados do que em relação à União.

No que toca à perseguição penal, as violações aos Direitos Humanos estão sob a égide do aparelhamento policial e judicial dos estados, verificando-se também neste campo o predomínio de responsabilidades dos entes públicos estaduais, detentores da competência para investigar, processar e julgar lesões aos direitos humanos. No ponto, impende destacar a relevância destas atribuições, na medida em que *“punir é um standard de direitos humanos reconhecido pelo sistema interamericano de direitos humanos”*¹².

Muito embora só exista federalismo porque há diversidade no âmbito do Estado soberano, essa diversidade não pode comprometer o *standard* mínimo de proteção da pessoa humana, contexto no qual avulta a importância do federalismo cooperativo e da implementação

11 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais**. 15º ciclo SISDEPEN - Período de referência: Julho a Dezembro de 2023. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>>. Acesso em 09 abr 2024.

12 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira;PIEADADE, Antonio Sergio Cordeiro. Punir como standard de Direitos Humanos: centralidade de proteção das vítimas no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Processo Penal brasileiro. **Revista dos Tribunais**: RT, São Paulo, v. 112, n. 1055, p. 135-160, set. 2023.

de mecanismos de cooperação pela União, ente com prerrogativas para exercer o papel de coordenador e adotar estratégias para atingir padrões uniformes de proteção de direitos humanos no país.

4 Da necessária Integração dos Estados aos processos em curso no SIDH

A Constituição Federal atribui aos entes públicos estaduais competências em matérias essencialmente importantes para a proteção dos direitos humanos, como saúde, segurança pública, sistema penitenciário, processamento e julgamento de violação de direitos humanos. Neste sentido, o exercício de competências estaduais tem relevante papel na proteção de direitos humanos no Brasil.

Além da disposição de competências imprescindíveis para proteção de direitos humanos pelos entes públicos estaduais, verifica-se no Brasil intensa descentralização da execução de políticas públicas pela Constituição Federal, fatores que contribuem para a relevante presença de atos de competência estadual nos processos em curso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Conforme dados apresentados pela doutrina¹³, bem assim pela Advocacia Geral da União¹⁴, os processos em curso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos versam majoritariamente sobre atos de violação de direitos humanos que decorrem do exercício de competências que a Constituição Federal atribui aos entes públicos estaduais¹⁵.

13 PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., São Paulo: Saraiva, 2013. Pg. 396.

14 PALESTRA ONLINE SOBRE DIREITOS HUMANOS REDE SIDH E FLUXOS DE TRABALHO, 2020. **Canal do Youtube da Escola da AGU**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=IYCx19XN1sE>>. Acesso em 14/02/2021.

15 Além dos dados apresentados pela doutrina e pela AGU, que constam nas notas de rodapé acima, dados apresentados pela sociedade civil (amicus curiae Terra dos Direitos) no bojo das ADIs 3.486 e 3.493 corroboram essa afirmação, indicando que em 2006 “[d]os sessenta e oito casos contra o Brasil pendentes na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA), apenas dois apontam à responsabilidade direta da União em face da violação (um deles refere-se a trabalho escravo e outro à morte de indígena). Nos outros 97% dos casos a responsabilidade é de Estado membro” (fl. 1161). Esses dados foram transcritos no voto do Ministro Dias Toffoli, relator das ADIs 3.486 e 3.493.

Como desdobramento natural deste contexto, as diferentes formas de reparação impostas nas sentenças da Corte IDH exigem o exercício de competências estaduais, demandando, portanto, a participação dos estados para o efetivo cumprimento da sentença internacional.

A Corte IDH profere decisões que buscam a reparação integral das violações aos direitos humanos, concepção que vai muito além da imposição de reparações pecuniárias às vítimas. Dentre as diferentes formas de reparação adotadas nas decisões da Corte IDH constam a restituição, indenização, reabilitação, satisfação, garantias de não repetição, obrigação de investigar, julgar e, se for o caso, sancionar. Essas reparações não dependem unicamente de ações e políticas públicas da União, mas também de ações e políticas públicas estaduais.

Com efeito, a maioria das sentenças da Corte pressupõe a participação dos estados-membros para seu efetivo cumprimento. A título de exemplo, vale rememorar que, nos casos dos empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares¹⁶, Sales Pimenta¹⁷, Barbosa de Souza¹⁸ e Favela Nova Brasília¹⁹, a Corte determinou a presença de altos funcionários dos entes estaduais no ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, bem assim a publicação da sentença em páginas de órgão estaduais.

Enquanto medidas que visam impedir a repetição dos fatos que ensejaram a violação, é usual que as garantias de não repetição exijam a atuação dos entes públicos estaduais. No caso Favela Nova Brasília a Corte determinou a adoção das medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade

-
- 16 OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, par. 277 e 281.
- 17 OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Sales Pimenta Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454, par. 157 e 158.
- 18 OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil**. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435. Par. 176 e 177.
- 19 OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333, par. 300 e 305.

e da violência policial. Já no caso Barbosa de Souza a Corte determinou a criação e implementação de um plano de formação, capacitação e sensibilização continuada das forças policiais e servidores da Justiça do Estado da Paraíba, com perspectiva de gênero e raça. Esses são apenas alguns exemplos de garantias de não repetição impostas pela Corte IDH que pressupõem a implementação de políticas públicas pelos entes públicos estaduais.

Diante deste contexto, a necessidade de participação dos estados para o efetivo cumprimento das sentenças da Corte não pode ser ignorada na institucionalização de mecanismos domésticos que tenham por objetivo a implementação dessas decisões, o que é reconhecido pela CIDH²⁰, pela Corte IDH²¹ e pela própria União²². Essa participação não deve, portanto, está sujeita ao alvedrio da União, nem dos próprios estados, o que conduz a imprescindibilidade da institucionalização legal de uma articulação permanente entre União e estados para cumprimento das sentenças da Corte IDH, que exija e garanta a participação efetiva dos estados em todas as etapas do processo internacional, proposta do presente trabalho.

No ponto, impende rememorar que a Convenção Interamericana de Direitos Humanos reconhece expressamente que as obrigações internacionais assumidas com a ratificação da Convenção não alteram a distribuição interna de competências entre as unidades federadas. Conforme disciplina da Cláusula federal, cabe ao governo nacional adotar imediatamente as medidas pertinentes, em conformidade com sua constituição e suas leis, a fim de que as autoridades dos entes subnacionais adotem as disposições cabíveis para o cumprimento da Convenção.

20 A CIDH reconhece que “ los procesos de seguimiento, cumplimiento e implementación de dichas medidas constituyen esfuerzos cuyo éxito depende, necesariamente, de un diálogo asertivo y articulado entre Estados, autoridades locales, organizaciones internacionales y víctimas”. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento_ES.pdf>. Acesso em 23 jan 2024. Pg. 26.

21 Ao direcionar medidas de reparação para serem cumpridas por autoridades estaduais - como ocorreu nos casos dos empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus, Sales Pimenta, Barbosa de Souza e Favela Nova Brasília - a Corte impõe e pressupõe a participação dos estados no cumprimento de suas sentenças.

22 A Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistema Internacionais de Direitos Humanos (RNID/SIDH), que foi instituída pela portaria n. 360, de 17 de dezembro de 2018, do Ministério de Direitos Humanos, materializa o reconhecimento pela União da necessidade da participação efetiva dos estados no contexto de cumprimento das sentenças da Corte IDH.

Deste modo, a Convenção atribui à União a responsabilidade internacional de adotar as providências necessárias para que os entes subnacionais cumpram a Convenção e, por consequência, as sentenças da Corte IDH.

Para além da existência de óbices políticos e jurídicos, o fato da própria União também ser responsável por descumprimento de sentenças da Corte IDH corrobora não ser factível a expectativa de adoção de mecanismos coercitivos pela União contra os entes subnacionais para exigir o cumprimento das sentenças da Corte IDH.

Neste sentido, soluções jurídicas para viabilizar a implementação das sentenças internacionais pelos entes subnacionais devem ser buscadas a partir da investigação e compreensão dos fatores que contribuem para a tomada de decisão e ação dos agentes públicos responsáveis pelo cumprimento das sentenças da Corte IDH, campo da ciência política.

Em obra que é referência no tema das políticas públicas, Bucci tem como objeto de pesquisa o fenômeno governamental e trata do tema a partir da abordagem da *policy analysis*, perspectiva da ciência política que considera as diversas variáveis que exercem influência para a formação da vontade do Poder Público. A *policy analysis* analisa o sistema político como um sistema de comportamento, evidenciando que o poder é apenas uma dentre as diversas variáveis que influenciam a ação governamental, o que revela a importância de uma cadeia de incentivos para o comportamento desejado.

Neste contexto Bucci demonstra que os processos contribuem para moldar as decisões, além de materializarem uma categoria propícia ao aprendizado institucional²³. Conforme esclarecimento feito pela própria autora, a expressão processo neste contexto está ligada ao viés da ciência política, referindo-se à história institucional da decisão (sucessão de etapas que antecedem e influenciam a decisão). Essa é uma “abordagem institucional do processo governamental, baseada em pressuposto da tradição institucionalista da ciência política, segundo a qual as decisões e preferências são influenciadas ou distorcidas por regras e procedimentos²⁴”.

23 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Pg.110/111.

24 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Pg.110/111.

Neste sentido, não sendo a coerção uma abordagem viável no atual panorama político e jurídico (nacional e internacional), deve a União cumprir o seu dever internacional de adotar as medidas pertinentes para que as autoridades dos entes subnacionais adotem as disposições cabíveis para o cumprimento da CADH, exigência da cláusula federal, por meio de formas de indução de comportamento.

Inclusive, merece registro que esta abordagem de incentivos e indução de comportamento vem sendo adotada pelo CNJ no âmbito do Poder Judiciário.

O CNJ não exerce controle sobre a função jurisdicional, função típica do Judiciário, não tendo poder conferido pela Constituição Federal para definir o conteúdo das decisões prolatadas pelos magistrados. Diante deste contexto, o CNJ tem implementado diversos mecanismos que não restringem a independência decisional judicial, mas que contribuem para promoção da cultura de direitos humanos no Poder Judiciário e impulsionam a adesão dos magistrados ao cumprimento das sentenças internacionais²⁵.

Deste modo, tendo em vista que é dever internacional da União implementar as medidas pertinentes para que as autoridades dos entes subnacionais adotem as disposições cabíveis para o cumprimento da CADH, compete ao ente federal institucionalizar mecanismos de incentivo ao cumprimento das sentenças da Corte IDH pelos entes públicos estaduais.

25 Impende rememorar aqui algumas dessas medidas: 1) Concurso Nacional de Decisões Judiciais e Acórdãos em Direitos Humanos com ênfase no controle de convencionalidade e na jurisprudência interamericana; 2) meta de inclusão da disciplina de Direitos Humanos nos editais dos concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todas as esferas do Poder Judiciário nacional, com destaque ao sistema interamericano, jurisprudência da Corte Interamericana, controle de convencionalidade, jurisprudência do STF em matéria de tratados de Direitos Humanos e diálogos jurisdicionais; 3) fomento a programas de capacitação em Direitos Humanos e controle de convencionalidade em todas as esferas federativas, em cooperação com as Escolas Judiciais Estaduais e Federais, em parceria com a ENFAM, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana e o Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law, com destaque ao controle de convencionalidade; à jurisprudência interamericana; aos diálogos jurisdicionais; e ao impacto transformador do sistema interamericano considerando a experiência regional e brasileira; 4) publicação dos "Cadernos de Jurisprudência do STF: Concretizando Direitos Humanos", com volumes específicos dedicados a relevantes temas da agenda de Direitos Humanos, como Direitos Humanos das mulheres, das pessoas LGBTI, dos povos indígenas, da população afrodescendente, das pessoas privadas de liberdade, liberdade de expressão, dentre outros; 5) seminário internacional sobre "Direitos Humanos e Diálogos Jurisdicionais: Controle de Convencionalidade", com Ministros(as) do STF, do STJ, Juízes da Corte Interamericana, membros da Comissão Interamericana e experts na área, para ampla promoção e divulgação do Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos, fomentando sua adesão em todas as esferas jurisdicionais

Na cadeia de incentivos que a União deve institucionalizar para impulsionar o efetivo cumprimento das decisões e recomendações do SIDH pelos entes subnacionais, a integração dos entes públicos estaduais aos processos que tramitam no SIDH revela-se como medida necessária. Essa integração significa a institucionalização legal de uma articulação efetiva e permanente entre União e estados para cumprimento das sentenças da Corte IDH, que exige e garante participação efetiva dos estados em todas as etapas do processo internacional, inclusive em audiências e reuniões perante os órgãos internacionais.

Com efeito, eliminar o ente público estadual das etapas que integram o processo em curso no SIDH é não permitir que as diretrizes internacionais de direitos humanos condicionem a atuação dos gestores públicos estaduais em direção à garantia e promoção dos direitos humanos. É não permitir que as diretrizes internacionais influenciem a definição da agenda política e institucional dos estados.

Citado por Bolfarini, Corzo Sosa esclarece que o impacto das diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos na política pública interna não é um efeito que se alcança espontaneamente, “mas algo que começa a ser construído desde o início do processo contencioso, desde a primeira audiência e apresentação dos informes pelas partes e pela CIDH²⁶”.

A repercussão das diretrizes do SIDH não é, portanto, uma consequência automática da ratificação da convenção interamericana de direitos humanos, nem do reconhecimento da jurisdição da CIDH. Também não é resultado exclusivo de eventual condenação que ocorra ao final do processo. É um fenômeno que é reforçado com a instauração do processo contencioso e que é intensificado em todas as suas etapas.

Neste contexto, destaca-se a importância dos entes públicos estaduais integrarem o processo do SIDH desde o início e não apenas na fase de cumprimento das decisões, o que vai permitir que a máquina pública dos estados possa ser movimentada em direção ao atendimento das diretrizes do SIDH já no momento de prestar as informações à CIDH.

26 BOLFARINI, Isabella Christina da Mota. **Força Vinculante das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. Pg.25.

Não se pode ignorar que um caso de violação de direitos humanos só chega à Corte IDH após todas as etapas perante a CIDH²⁷, que têm se caracterizado por uma tramitação prolongada, conforme reconhecido por RAMOS ao exemplificar que no caso Gomes Lund contra o Brasil a petição das vítimas é de 1995 e o primeiro relatório da Comissão foi emitido apenas em 2008, levando a Comissão “treze anos para se convencer da existência de violações de direitos humanos ocorrida durante a Guerrilha do Araguaia nos anos de chumbo da ditadura brasileira!²⁸”.

Dados disponibilizados pela CIDH revelam que a Comissão é um grande filtro e represa um número elevadíssimo de casos que não conseguem chegar de forma célere na Corte. A título ilustrativo, vale mencionar que em 2022 a Comissão recebeu 2.440 (duas mil, quatrocentas e quarenta) novas petições, mas apenas 24 (vinte e quatro) casos foram enviados à Corte²⁹, tendo essa grande disparidade entre petições recebidas e casos encaminhados à Corte sido a realidade de todos os anos anteriores.

Assim, a integração dos entes públicos estaduais desde o início do processo perante a Comissão, mesmo antes de qualquer recomendação ou decisão, é um mecanismo de incentivo imprescindível para que a ação governamental estadual seja processualmente estruturada para o efetivo cumprimento das decisões e recomendações do SIDH.

Veja-se que cada notificação, informe, audiência perante a Comissão provoca a necessidade de movimentação da máquina pública em direção às diretrizes do SIDH, sendo cada movimento deste um contato dos atores estaduais com o SIDH e uma nova oportunidade de influenciar a definição da agenda política e institucional dos estados. A integração dos entes públicos estaduais aos processos em curso no SIDH propicia, portanto, aprendizado institucional aos atores estaduais e fortalecimento da cultura de direitos humanos na gestão estadual.

Entretanto, essa integração ao processo internacional não pode se restringir à comunicação dos atos processuais e solicitação de informações às autoridades estaduais, sob pena de ser mecanismo sem efetividade ao propósito de impulsionar o cumprimento das sentenças da Corte e conso-

27 Art. 61 (2) da CADH dispõe que: “Para que a Corte possa conhecer de qualquer caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48 a 50”.

28 RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 6 ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Pg.242.

29 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Estadísticas**. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>>. Acesso em 22 jan 2024.

lidar a cultura de direitos humanos no âmbito da gestão pública estadual. Por isso essa integração deve consubstanciar a institucionalização legal de uma articulação efetiva e permanente entre União e estados para cumprimento das sentenças da Corte IDH.

Uma articulação efetiva e permanente exige medidas concretas direcionadas ao impulsionamento do cumprimento das sentenças da Corte, como reuniões periódicas destinadas a monitorar o cumprimento; grupo de estudos para propositura de medidas e ações destinadas ao cumprimento das decisões; apresentação de relatórios com identificação dos óbices ao efetivo cumprimento e sugestões de solução; assessoramento técnico contínuo pela União, como realização de eventos visando aprofundar a discussão de temáticas relacionadas às decisões proferidas pelos órgãos do SIDH, bem assim treinamento e desenvolvimento de habilidades e capacidades dos agentes públicos estaduais para o cumprimento das diretrizes do SIDH.

Acrescente-se que a integração dos entes públicos estaduais aos processos em curso no SIDH deve resultar em exigência e garantia de participação efetiva dos estados em todas as etapas do processo internacional, inclusive em audiências e reuniões perante os órgãos internacionais. Isso significa que essa participação não deve estar sujeita ao alvedrio da União, nem dos próprios estados, devendo estar garantida pelo marco jurídico que irá estabelecer o roteiro formalizado para o Poder Público cumprir as sentenças da Corte.

Segundo Rossana Reis:

as evidências sugerem que as entidades subnacionais tendem a ignorar as recomendações da CIDH, em parte porque não são interlocutores diretos do Sistema Interamericano³⁰. A ausência de diálogo entre quem emite as decisões e quem deve garantir a sua implementação também é reconhecida pela CIDH como uma circunstância negativa que prejudica a efetiva materialização das medidas ordenadas³¹.

30 No original: "evidence suggests that subnational entities tend to ignore IACHR recommendations, in part because they are not direct interlocutors of the Inter-American System". (REIS, Rossana Rocha. Transnational Activism and Coalitions of Domestic Interest Groups: Reflections on the Case of Brazil. In: **The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance**. Editado por Par Engstrom. Palgrave Macmillan: Cham, Switzerland, 2019. ISBN 978-3-319-89458-4. Pg. 212).

31 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 2023**. Pg.24. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento_ES.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2024.

Com efeito, a exclusividade da União no processo resulta em ao menos três incongruências que não contribuem para efetividade das decisões da Corte: gera a falsa concepção de que o cumprimento das sentenças internacionais cabe exclusivamente aos órgãos federais; permite que a União recorra às competências estaduais para justificar o descumprimento das decisões; não gera nos órgãos estaduais o necessário comprometimento com o cumprimento das decisões internacionais. Este contexto corrobora, portanto, a importância da participação de agentes públicos estaduais em reuniões e audiências no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Inclusive, impende destacar que já é uma realidade a participação de representantes dos entes públicos estaduais em audiências perante a Corte, como é possível verificar na audiência pública sobre a supervisão de cumprimento de sentença no Caso Favela Nova Brasília, celebrada em agosto de 2021, que contou com a participação da Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e de um Procurador do Estado do Rio de Janeiro³².

Em verdade, verifica-se que o estado do Rio de Janeiro tem tido uma postura proativa na participação nos processos em curso no SIDH, encabeçada pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro³³, que chegou a realizar reunião com o Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, tendo como tema central “a retomada do relacionamento da

32 Os participantes da audiência pública sobre a supervisão de cumprimento de sentença no caso Favela Nova Brasília realizada em 20 de agosto de 2021 constam na nota de rodapé “9” da Resolução de 25 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/favela_nova_25_11_21_spa.pdf>. Acesso em 23 jan 2024.

33 Por meio do Decreto n. 46.349, de 03 de julho de 2018, o Governador do Estado do Rio de Janeiro outorgou competência à Procuradoria Geral do Estado para representar o Estado do Rio de Janeiro perante os órgãos internacionais; acompanhar as petições e casos de interesse do Estado sob exame da CIDH e/ou da Corte IDH; centralizar o recebimento dos requerimentos de informações encaminhados pelos órgãos e entidades federais relacionados com a matéria; elaborar as informações que ao Estado couber prestar à União e transmiti-las à AGU; analisar o cabimento de acordos de solução amistosa e de cumprimento nas petições e casos de interesse do Estado; coordenar, no âmbito estadual, as iniciativas para cumprimento de recomendações e decisões do SIDH; e auxiliar a AGU e os demais órgãos da União, no que mais for cabível, na defesa do Estado Brasileiro perante o SIDH. (RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto n. 46.349, de 03 de julho de 2018**. Dispõe sobre a representação do Estado do Rio de Janeiro nos assuntos relativos ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46349-2018-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-representacao-do-estado-do-rio-de-janeiro-nos-assuntos-relativos-ao-sistema-interamericano-de-direitos-humanos?q=46.349>>. Acesso em 23 jan 2024.

PGE-RJ com os órgãos federais que atuam na representação brasileira perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos³⁴, sinalizando a ocorrência de uma interrupção desta relação durante o governo anterior, o que reforça a importância de um marco jurídico que garanta a integração dos entes públicos estaduais aos processos em curso no SIDH, medida que diminui a politização do cumprimento, já que a participação e contribuição do ente público estadual terá que ocorrer independentemente da relação com o Governo Federal.

Com efeito, a participação nos processos em curso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos não deve ser apenas uma realidade dos estados interessados ou daqueles estados com melhores relações políticas com a União. Todos os estados da Federação brasileira devem ser impulsionados a implementar as diretrizes do SIDH e dispor de agentes públicos capacitados e comprometidos com a implementação das decisões da Corte IDH.

Neste sentido, um marco jurídico com um roteiro formalizado que materialize uma articulação efetiva e permanente entre União e estados para o cumprimento das sentenças da Corte, e garanta a participação efetiva dos estados em todas as etapas do processo internacional, revela-se como técnica jurídica importante para impulsionar o cumprimento das sentenças da Corte IDH pelos estados e materializar uma cultura de direitos humanos na gestão pública estadual.

A integração do ente público estadual ao processo internacional é um mecanismo de indução de comportamento dos agentes públicos estaduais em conformidade com as decisões da Corte IDH. Trata-se de medida que torna imprescindível a existência na estrutura dos estados de agentes capacitados e comprometidos com a implementação das decisões da Corte IDH, o que também é um fator importante na cadeia de incentivos ao cumprimento das sentenças da Corte IDH pelos entes públicos estaduais.

Seja porque a participação dos estados é necessária para o efetivo cumprimento das decisões da Corte IDH, seja porque essa participação

34 PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **PGE-RJ é recebida pelo ministro Silvano Almeida para retomar representação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. 09 de março de 2023. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2023/03/pge-rj-e-recebida-pelo-ministro-silvano-almeida-para-retomar-representacao-no-sistema-interamericano-de-direitos-humanos>>. Acesso em 23 jan 2024.

contribui para impulsionar o cumprimento e aumentar a adesão dos agentes públicos estaduais à cultura de direitos humanos, a integração dos entes públicos estaduais ao SIDH é medida que deve ser instituída no ordenamento jurídico pátrio.

5 Procuradorias estaduais como agentes de fomento ao cumprimento das decisões da Corte IDH

Em que pese previsão constitucional expressa fomentando a adesão do Brasil a um tribunal internacional de direitos humanos³⁵, a Constituição Federal é silente quanto ao regramento aplicável ao cumprimento das sentenças internacionais.

No Brasil, a Constituição Federal não disciplina mecanismos de recepção da sentença internacional, não havendo qualquer previsão constitucional acerca de qual seria o procedimento ou o órgão competente para a execução dessa decisão. Neste ponto, impende destacar que o ambiente normativo próprio da delimitação das competências dos três poderes é a Constituição Federal, que não atribuiu a nenhum dos poderes competência para promover a execução forçada de sentença internacional. Imperioso rememorar que as sentenças da Corte IDH não se restringem à reparação pecuniária, impondo obrigações relativas às competências constitucionais do Executivo, Legislativo e Judiciário.

O quadro normativo no âmbito infraconstitucional também é omissivo sobre o tema, não havendo qualquer disciplina legal destinada às sentenças internacionais, não tendo os projetos legislativos voltados a uma organização mínima da implementação dessas decisões sido aprovado.

Inclusive, a sentença internacional não está arrolada no Código de Processo Civil como título judicial³⁶, não tendo as partes não pecuniárias das sentenças da Corte IDH respaldo normativo para seguir as regras e procedimentos do cumprimento de sentença, sobretudo diante da ausência de respaldo constitucional que atribua esta competência ao Poder Judiciário. Em relação à parte da sentença que fixa indenização

35 Art. 7 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

36 Em seu art. 515 o CPC arrola os títulos judiciais cujo cumprimento deve ocorrer de acordo com a disciplina do cumprimento de sentença.

compensatória, a decisão é título judicial contra o Estado com base em previsão da própria Convenção. Com efeito, o art. 68 da CADH estabelece que “a parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado”.

A implementação das decisões da Corte IDH no Brasil, portanto, não é impulsionada internamente por um procedimento legal formalmente estabelecido. Isso não significa que a implementação não ocorra ou que não há mobilização interna para este cumprimento. Entretanto, não há transparência quanto ao procedimento adotado ou formalização do seu funcionamento, o que prejudica o acompanhamento e controle do que é feito internamente no Brasil para fins de implementação das sentenças da Corte.

As competências atribuídas pela Constituição Federal ao Presidente da República no âmbito das relações internacionais conferem ao Poder Executivo Federal protagonismo nos processos em curso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Na forma do art. 84, VII da CF, compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros. Nesta linha, a comunicação dos órgãos internacionais com a República Federativa do Brasil deve ocorrer por meio do Poder Executivo Federal, que é portanto o interlocutor do SIDH com os demais órgãos nacionais.

A atual organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios está disciplinada na Lei n. 14.600/2023, que prevê como área de competência do Ministério das Relações Exteriores a representação do Estado em cortes internacionais e órgãos correlatos, bem assim a coordenação da defesa do Estado em litígios e contenciosos internacionais em articulação com a Advocacia-Geral da União, ouvidos os demais órgãos que possam ter competência sobre a matéria³⁷. Neste contexto insere-se também o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, que tem competência para articular políticas e apoio a iniciativas destinadas à defesa dos direitos humanos, bem assim para articular, promover, acompanhar e avaliar a execução dos programas de cooperação com organismos internacionais³⁸.

37 Art. 44, V, da Lei n. 14.600/2023.

38 Art. 28, II e VI, da Lei 14.600/2023.

No âmbito do Ministério das Relações Exteriores, compete ao Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais representar o Estado perante mecanismos convencionais e extraconvencionais de direitos humanos da Organização das Nações Unidas e da OEA³⁹. Já na estrutura da Advocacia-Geral da União cabe à Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais atuar, quanto à forma e ao conteúdo jurídicos, no processo de elaboração das manifestações do Estado brasileiro em petições e casos em tramitação nos órgãos do SIDH, incluindo-se também a competência para elaboração de manifestações jurídicas quanto ao cumprimento das recomendações e decisões⁴⁰. Por fim, compete à Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania articular a implementação de atos necessários ao cumprimento de decisões de organismos internacionais motivadas por violação dos direitos humanos⁴¹.

Diante deste contexto normativo, são três diferentes órgãos da União que atuam na representação da República Federativa do Brasil perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Ministério das Relações Exteriores, Advocacia-Geral da União e Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania.

Conforme palestra online realizada pela Escola da AGU em 2020⁴², os três organismos participam de todas as fases dos processos em curso no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mas com preponderâncias: o Ministério das Relações Exteriores é a porta de entrada e saída de comunicação com os órgãos internacionais; o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania tem predominância na fase de execução; e a Advocacia-Geral da União atua nas análises e manifestações jurídicas.

Os instrumentos normativos que regulamentam o Ministério das Relações Exteriores, a Advocacia-Geral da União e o Ministério dos Direitos Humanos permitem identificar os atores federais que atuam nos processos do SIDH, bem assim suas competências, contudo não é

39 Art. 38, II, do Decreto n. 11.357/2023.

40 Art. 53, IV, do Decreto n. 11.328/2023.

41 Art. 6º, I, do Decreto n. 11.341/2023.

42 PALESTRA ONLINE SOBRE DIREITOS HUMANOS REDE SIDH E FLUXOS DE TRABALHO, 2020. **Canal do Youtube da Escola da AGU**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=IYCx19XN1sE>>. Acesso em 14 fev. 2021.

conhecido o fluxo de atuação nesses processos internacionais, nem as estratégias adotadas para impulsionar o cumprimento das sentenças da Corte IDH, em especial no que diz respeito a participação dos atores estaduais, em que fases são notificados, quais documentos são encaminhados para conhecimento das autoridades estaduais ou como são utilizadas as informações prestadas pelos estados.

Conforme explanado acima, violações de direitos humanos decorrentes de atos de competência dos entes estaduais são levadas à apreciação do SIDH, sendo inclusive expressivo o número de casos tramitando que tem por objeto alguma competência que a Constituição Federal atribui aos entes públicos estaduais. Nestes processos, a participação efetiva de representantes dos entes estaduais é fundamental para subsidiar a manifestação da República Federativa do Brasil, bem assim para viabilizar o cumprimento de recomendações e decisões.

Veja-se que os atores que estão próximos aos fatos são os que poderão melhor subsidiar a União com informações referentes aos fatos da violação, bem como com informações relativas ao cumprimento de recomendações e decisões. Acrescente-se que recomendações e decisões que exigem o exercício de competências estaduais pressupõem a atuação dos entes públicos estaduais, tornando imperiosa a articulação entre a União e os estados para uma atuação eficiente nos processos em curso no SIDH.

Como resultado do reconhecimento da importância da participação dos entes estaduais para o aprimoramento da atuação do Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, foi firmado em 10 de agosto de 2017 acordo de cooperação entre a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, que instituiu a Rede de Cooperação entre Advocacias Públicas para atuação do Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos - Rede - SIDH.

Na forma do art. 2º do referido acordo de cooperação, a Rede-SIDH tem por finalidade promover a cooperação necessária entre as Advocacias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal com vistas à adoção das seguintes providências: I - prestação de subsídios de fato e de direito pelos Estados e pelo Distrito Federal à União para a elaboração das manifestações da República Federativa do Brasil em petições e casos perante os órgãos do SIDH; II - análise e celebração de acordos pela República Federativa do Brasil que ponham fim às controvérsias no âmbito

dos órgão do SIDH; III- cumprimento das decisões proferidas pela Corte IDH e, tanto quanto possível, pela CIDH, assim como dos acordos celebrados pela República Federativa do Brasil no âmbito daqueles órgãos.

O referido acordo de cooperação materializa o reconhecimento da imprescindibilidade da participação de representantes dos entes públicos estaduais para uma atuação satisfatória da República Federativa do Brasil perante o SIDH, atribuindo às Procuradorias estaduais papel relevante no impulsionamento do cumprimento das sentenças da Corte pelos estados.

Com efeito, as competências que a Constituição Federal atribui às procuradorias estaduais conferem papel de fomento ao cumprimento das decisões da Corte IDH pela advocacia pública estadual. Além da representação judicial, a procuradoria do estado tem a missão de fazer a consultoria jurídica das unidades federadas e assessoramento jurídico dos gestores, competências que permitem o devido direcionamento ao cumprimento das decisões da Corte IDH.

De fato, o exercício das competências constitucionais da advocacia pública estadual constitui etapa prévia à decisão da gestão pública, com efetiva capacidade de influenciar suas deliberações, prioridades e preferências, inclusive no tocante ao cumprimento das decisões da Corte IDH.

As procuradorias estaduais têm, portanto, em razão da competência constitucional que titulam, potencial para estimular o cumprimento das decisões da Corte IDH e atuar diretamente no acompanhamento do trâmite processual, orientando os responsáveis pelo cumprimento das decisões.

Essa realidade deve ser enfrentada pelas Procuradorias estaduais, que devem adotar as providências necessárias para contar com procuradores capacitados e comprometidos com a implementação das decisões da Corte IDH.

Nesta linha de inteligência, destaca-se a iniciativa da Procuradoria do Estado de Rondônia, que institucionalizou na sua Lei Orgânica (LC 620/2011) a Procuradoria dos Direitos Humanos, que dentre outras competências *“deve integrar a delegação incumbida de promover a defesa do Estado brasileiro nos processos internacionais que apurem violações de direitos humanos, quando praticadas dentro dos limites territoriais do Estado de Rondônia”* (art.31, VII).

Também na Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro verifica-se a institucionalização de atribuições específicas relacionadas ao cumprimento das decisões da Corte IDH. O Decreto n. 46.349, de 03 de julho de 2018, confere à Procuradoria Geral do Estado as seguintes competências:

I - representar o Estado do Rio de Janeiro perante os órgãos nacionais e internacionais; II - acompanhar as petições e casos de interesse do Estado sob exame da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e/ou da Corte Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA); III - centralizar o recebimento dos requerimentos de informações encaminhados pelos órgãos e entidades federais relacionados com a matéria; IV - elaborar as informações que ao Estado couber prestar à União e transmiti-las à AGU; V - analisar o cabimento de acordos de solução amistosa e de cumprimento nas petições e casos de interesse do Estado; VI - coordenar, no âmbito estadual, as iniciativas para cumprimento de recomendações e decisões do SIDH; e VII - auxiliar a AGU e os demais órgãos da União, no que mais for cabível, na defesa do Estado Brasileiro perante o SIDH.

Como “voz jurídica” do Estado, as Procuradorias estaduais têm papel fundamental no fomento ao cumprimento das decisões da Corte IDH, devendo, portanto, assumir e concretizar esse compromisso.

6 Conclusão

Em um Estado Federal a proteção de direitos humanos não depende exclusivamente da atuação do ente central, tendo também o exercício de competências das unidades federadas impacto relevante na promoção ou violação de direitos humanos. Especificamente no caso do federalismo brasileiro, a distribuição de competências promovida pela CF/88 resulta na presença majoritária de atos de competência estadual nos processos em curso no SIDH. Isso porque os estados detêm atribuições em áreas extremamente sensíveis e importantes para a proteção de direitos humanos, como segurança pública, sistema penitenciário, processamento e julgamento de violação de direitos humanos.

De outro lado, as diferentes formas de reparação adotadas nas decisões da Corte IDH demandam a participação dos entes públicos estaduais no processo de cumprimento das sentenças da Corte. Além

de reparações pecuniárias às vítimas, as sentenças da Corte impõem medidas de restituição, reabilitação, satisfação, garantias de não repetição, obrigação de investigar, julgar e, se for o caso, sancionar. Essas obrigações exigem o exercício de competências que a Constituição Federal atribui aos entes públicos estaduais, demandando, portanto, a participação dos estados.

Neste sentido, enquanto a representação da República Federativa do Brasil perante órgãos internacionais é competência da União, o cumprimento das sentenças da Corte IDH pressupõe a participação dos estados-membros. Esse binômio - autonomia das unidades federadas e competência do ente central para representar a República Federativa do Brasil perante órgãos internacionais - resulta em maior complexidade da relação entre o Estado Federal e o cumprimento das sentenças da Corte. Isso porque este contexto exige articulação e cooperação entre União e estados, entes autônomos, para uma atuação eficiente nos processos em curso no SIDH. A repercussão da organização federativa na implementação das decisões da Corte IDH exige, portanto, mecanismos aptos a viabilizar articulação e cooperação entre União e estados.

A criação da *Rede de Cooperação entre Advocacias Públicas* para atuação do Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos - Rede representa mecanismo infralegal que materializa o reconhecimento da necessidade da articulação da União com representantes dos entes públicos estaduais para o cumprimento satisfatório das decisões da Corte IDH.

Enquanto instituição competente para fazer a consultoria jurídica e assessoramento jurídico dos responsáveis pelo cumprimento das decisões da Corte IDH no âmbito estadual, as Procuradorias estaduais despontam como atores importantes no fomento ao cumprimento dessas decisões internacionais.

Com efeito, tais atribuições conferem às procuradorias estaduais posição estratégica para fomentar, orientar e viabilizar a implementação interna das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro no plano interamericano.

A advocacia pública estadual, em razão de suas competências constitucionais e de sua posição institucional, detém não apenas o potencial, mas a responsabilidade de estimular e facilitar o cumprimento das decisões da Corte IDH.

Assim, as procuradorias devem capacitar os advogados públicos para esta atuação especializada e estruturar as Procuradorias para essa missão, que exige conhecimentos específicos e compromisso com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

7 Referências

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais**. 15º ciclo SISDEPEN - Período de referência: Julho a Dezembro de 2023. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>>. Acesso em 09 abr 2024.

BOLFARINI, Isabella Christina da Mota. **Força Vinculante das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 7.ed São Paulo: Método, 2020.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. Punir como standard de Direitos Humanos: centralidade de proteção das vítimas no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Processo Penal brasileiro. **Revista dos Tribunais**: RT, São Paulo, v. 112, n. 1055, p. 135-160, set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Estadísticas**. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>>. Acesso em 22 jan 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 2023**. Pg.24. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/MecanismosSeguimiento_ES.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2024.

OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407.

OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Sales Pimenta Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454.

OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil**. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Serie C No. 435.

OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Favela Nova Brasília Vs. Brasil**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333.

PALESTRA ONLINE SOBRE DIREITOS HUMANOS REDE SIDH E FLUXOS DE TRABALHO, 2020. **Canal do Youtube da Escola da AGU**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=IYCx19XN1sE>>. Acesso em 14/02/2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **PGE-RJ é recebida pelo ministro Silvio Almeida para retomar representação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. 09 de março de 2023. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2023/03/pge-rj-e-recebida-pelo-ministro-silvio-almeida-para-retomar-representacao-no-sistema-interamericano-de-direitos-humanos>>. Acesso em 23 jan 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 6 ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

REIS, Rossana Rocha. Transnational Activism and Coalitions of Domestic Interest Groups: Reflections on the Case of Brazil. In: **The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance**. Editado por Par Engstrom. Palgrave Macmillan: Cham, Switzerland, 2019. ISBN 978-3-319-89458-4.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto n. 46.349, de 03 de julho de 2018**. Dispõe sobre a representação do Estado do Rio de Janeiro nos assuntos relativos ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46349-2018-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-representacao-do-estado-do-rio-de-janeiro-nos-assuntos-relativos-ao-sistema-interamericano-de-direitos-humanos?q=46.349>>. Acesso em 23 jan 2024.

RONDÔNIA (Estado). **Lei Complementar n. 620**, de 20 de junho de 2011. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia. Disponível em: <<https://sapl.al.ro.leg.br/norma/7453>>. Acesso em 16 nov 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.



REVISTA

ANAPE

EDIÇÃO ESPECIAL

Mulheres 2026

**EDITORA MIZUNO**
QUALIDADE E SÉRIEDADE EM LIVROS

Siga nossas
redes sociais:   /editoramizuno



www.editoramizuno.com.br