

COLETÂNEA DE
**PARECERES E
NOTAS TÉCNICAS**
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2025



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
Defensoria Pública - RJ

COLETÂNEA DE
**PARECERES E
NOTAS TÉCNICAS**
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2025

Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (CEJUR)

Avenida Marechal Câmara, nº 314, 3º andar – Centro, Rio de Janeiro/RJ. CEP: 20.020-080

Capa: Danilo Oliveira

Normalização: Aline Loureiro, Nathaly Dvoraninovie e Raysa Thamilles.

© 2026 Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

Catálogo na Publicação (CIP)

Biblioteca Defensor Público Mário José Bagueira Leal

Coletânea de pareceres e notas técnicas da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro 2025 / Diogo Esteves, José Roberto Mello Porto (coord.). – Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Estudos Jurídicos, 2026.

448 p. : il.

ISBN 978-65-86548-44-0

1. Direito. I. Rio de Janeiro (Estado). Centro de Estudos Jurídicos II. Rio de Janeiro (Estado). Defensoria Pública. III. Título.

COLETÂNEA DE
**PARECERES E
NOTAS TÉCNICAS**
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2025



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
Defensoria Pública • RJ

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DO ESTADO

Paulo Vinícius Cozzolino Abrahão

SUBDEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DE GESTÃO

Flavio Eduardo Lethier Rangel

SUBDEFENSORIA PÚBLICA-GERAL INSTITUCIONAL

Suyan dos Santos Liberatori

CHEFIA DE GABINETE

Luíza Lisbôa Amin Trompiere

CORREGEDORIA-GERAL

Fatima Maria Saraiva Figueiredo

SUBCORREGEDORIA-GERAL

Adriana Gameiro Santiago

DIRETORIA-GERAL DO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS

Diogo Esteves

DIRETORIA DE CAPACITAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS

José Roberto Sotero de Mello Porto

APRESENTAÇÃO

Ao mesmo tempo em que a escrita denuncia o fracasso da memória, ela representa a teriaga para o oblívio, nos permitindo eternizar o pensamento e imortalizar o conhecimento.

Com o benefício da escrita, ao longo dos anos, muitas ideias e posicionamentos institucionais restaram condensados em pareceres, notas técnicas e avisos gerais, refletindo o saber acumulado de operosos integrantes da Defensoria Pública, dotados de elevado preparo jurídico e inesgotável sensibilidade humana para a defesa dos direitos da população vulnerável.

Todavia, com o passar dos anos, palavras acabaram sendo encobertas por palavras e muitos escritos acabaram sendo inexoravelmente consumidos pelo tempo.

Hodiernamente, o desafio da preservação do conhecimento acabou sendo agravado pela sobrecarga de informação dos ecossistemas digitais, onde a abundância de conteúdo paradoxalmente dificulta o acesso ao conhecimento qualificado, seja porque o volume de dados cresce mais rápido do que a capacidade crítica de processá-los, seja porque os algoritmos acabam priorizando o conteúdo viral em detrimento da profundidade ou da precisão.

Para enfrentar a obliteração temporal e pletora digital, esta obra pretende resgatar a função institucional do Centro de Estudos Jurídicos de “organizar os serviços de documentação e informação jurídicas”, bem como de realizar “publicações de interesse jurídico” (art. 1º, II e VI da LE/RJ nº 1.146/1987), condensando anualmente os principais pareceres, notas técnicas e avisos publicados no âmbito interno da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Com isso, a obra objetiva não apenas oportunizar a difusão imediata das contemporâneas produções científico-institucionais, como também preservar o conhecimento para as gerações futuras.

Para aqueles que contribuíram para a elaboração dos múltiplos documentos absorvidos por esta obra, registramos nosso sincero agradecimento, na certeza de que todos passaram a constituir parte integrante da história institucional e do processo de transformação social e jurídica do país.

DIOGO ESTEVES

Diretor-Geral do Centro de Estudos Jurídicos

JOSÉ ROBERTO MELLO PORTO

Diretor de Capacitação do Centro de Estudos Jurídicos

SUMÁRIO

Apresentação	VII
<i>Diogo Esteves</i> <i>José Roberto Mello Porto</i>	
Capítulo 1. Defensor Público-Geral	3
1.1. Aviso Geral de 17.07.2025	
Rotinas para atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.....	5
<i>Paulo Vinícius Cozzolino Abrahão</i> <i>Fatima Maria Saraiva Figueiredo</i>	
1.2. Aviso Geral de 19.09.2025	
Rotinas relativas às tratativas de Acordos de Não Persecução Penal (ANPPs).....	6
<i>Paulo Vinícius Cozzolino Abrahão</i>	
Capítulo 2. Subdefensoria Pública Geral Institucional.....	9
2.1. Aviso Geral de 26.08.2025	
Atribuição para ajuizamento de ações que devam ser distribuídas por dependência e ações de livre distribuição relacionadas com a ação originária.....	11
<i>Suyan dos Santos Liberatori</i> <i>Fatima Maria Saraiva Figueiredo</i> <i>Cristina Radich Santa Anna de Souza</i>	
Capítulo 3. Corregedoria-Geral.....	13
3.1. Nota Técnica nº 02/2025/SECG/DPGERJ	
Orientação técnica e estratégica sobre a atuação no âmbito dos Acordos de Não Persecução Penal (ANPP). Novos fluxos, procedimentos de documentação e estratégias de impugnação.....	15
<i>Fatima Maria Saraiva Figueiredo</i> <i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
3.2. Aviso Geral de 10.04.2025	
Obrigatoriedade de uso exclusivo do correio eletrônico institucional para todas as comunicações oficiais.....	20
<i>Fatima Maria Saraiva Figueiredo</i>	
3.3. Aviso Geral de 08.06.2025	
Dispensa de apresentação mensal de relatórios estatísticos em caso de adesão integral às funcionalidades do Sistema Verde.....	21
<i>Fatima Maria Saraiva Figueiredo</i>	
3.4. Aviso Geral de 09.06.2025	
Uso obrigatório de crachá de identificação de forma visível durante o expediente	22
<i>Fatima Maria Saraiva Figueiredo</i>	

3.5. Aviso Geral de 21.10.2025

Ciência de sentença ou decisão em processos criminais e interposição de recurso, estando pendente a intimação do acusado	23
<i>Fatima Maria Saraiva Figueiredo</i>	
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	

Capítulo 4. Coordenação Cível 25

4.1. Parecer nº 01/2025/COCIV/DPGERJ

Alvará Judicial. Certidão de Óbito que indica existência de bens enquanto só há resíduos. Desnecessidade de retificação do registro civil	27
<i>José Aurélio de Araújo</i>	
<i>Ana Carolina Klein</i>	

4.2. Parecer nº 02/2025/COCIV/DPGERJ

Viabilidade de propositura de Ação de Usucapião sem a planta do imóvel. Vedação do CPC/1973 não reproduzida no CPC/2015. Jurisprudência do TJRJ. Possibilidade de propor Ação de Usucapião cumulada com produção antecipada de prova pericial (art. 381, III, do CPC/2015)	34
<i>José Aurélio de Araújo</i>	
<i>Ana Carolina Klein</i>	

4.3. Parecer nº 04/2025/COCIV/DPGERJ

Inaplicabilidade imediata do Tema 1234 da Repercussão Geral do STF aos processos em curso e aos processos acobertados pela coisa julgada. Necessidade de identificação do momento processual da incidência. Impossibilidade de aplicação às sentenças imutabilizadas pela coisa julgada	39
<i>José Aurélio de Araújo</i>	

4.4. Parecer nº 05/2025/COCIV/DPGERJ

Legitimidade para execução de honorários. Não recolhimento de custas para a interposição de recurso para defesa do direito aos honorários. Tema nº 1.184 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal e multiplicação de recursos contra a não condenação da fazenda pública ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública diante da extinção dos executivos fiscais	59
<i>José Aurélio de Araújo</i>	

4.5. Parecer nº 06/2025/COCIV/DPGERJ

Conflito de competência entre Juizados Especiais Fazendários e Varas de Fazenda Pública com negativa de jurisdição	72
<i>José Aurélio de Araújo</i>	

4.6. Parecer nº 07/2025/COCIV/DPGERJ

Inconstitucionalidade do Projeto de Lei Municipal de Petrópolis nº 0169/2024. Uso de banheiros públicos restritos às necessidades de usuários de um mesmo sexo biológico por unidade	89
<i>José Aurélio de Araújo</i>	
<i>Ana Carolina Klein</i>	

4.7. Parecer nº 08/2025/COCIV/DPGERJ

Inconstitucionalidade da Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 8.936/2025. Obrigatoriedade de afixação de placas ou cartazes informativos acerca do aborto em unidades de saúde	100
<i>José Aurélio de Araújo</i>	
<i>Ana Carolina Klein</i>	

4.8. Parecer nº 11/2025/COCIV/DPGERJ

Ações possessórias ajuizadas por concessionária de energia elétrica. Ocupação de área non aedificandi sob linhas de transmissão. Possuidor de boa-fé ou detentor. Direito fundamental à moradia e função social da propriedade	115
<i>José Aurélio de Araújo</i>	
<i>Ana Carolina Klein</i>	

4.9. Parecer nº 12/2025/COCIV/DPGERJ

Ação Civil Pública. Concurso público. Inobservância de cota para indígenas. Imposição de adaptações nos testes de aptidão física para pessoas com deficiência. Dispensabilidade de litisconsórcio necessário dos outros candidatos	115
<i>José Aurélio de Araújo</i>	
<i>Ana Carolina Klein</i>	

4.10. Parecer nº 13/2025/COCIV/DPGERJ

Formas de intervenção da Defensoria Pública em representação de inconstitucionalidade. Amicus curiae, custos vulnerabilis e litisconsórcio ativo, unitário, ulterior e facultativo..... 149

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.11. Parecer nº 14/2025/COCIV/DPGERJ

Carta Rogatória para o Canadá. Cobrança de taxa de CAD 100,00 por bailiff. Art. 12 da Convenção de Haia de 1965. Gratuidade de justiça e limites internacionais. Ação de Alimentos. Criança em situação de hipossuficiência. Princípio do melhor interesse da criança. Possibilidades de isenção ou suporte estatal do custo 156

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.12. Parecer nº 16/2025/COCIV/DPGERJ

Ausência. Morte presumida. Inexistência de bens. Jurisdição voluntária. Coisa julgada formal. Pretensão existencial (alteração de estado civil)..... 162

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.13. Parecer nº 17/2025/COCIV/DPGERJ

Dívida revertida para o patrimônio do casal. Superendividamento. Contratação de empréstimos durante a vigência da sociedade conjugal. Ação de Divórcio com sentença transitada em julgado silente quanto ao reconhecimento da comunhão da dívida. Decisão citra petita. Coisa julgada. Inexistência. Ação condenatória ao pagamento dos débitos arcados por um dos cônjuges contra o outro. Cabimento..... 168

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.14. Parecer nº 18/2025/COCIV/DPGERJ

Tema Repetitivo nº 1324 STJ. Responsabilidade do alienante de veículo automotor por infrações cometidas após a alienação. Transferência de titularidade do bem não registrada. Mudança de propriedade com a tradição. Desburocratização. Pessoalidade da sanção 174

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.15. Parecer nº 19/2025/COCIV/DPGERJ

Cumprimento individual de sentença coletiva. Programa Nova Escola. Gratificação a servidores prevista no Decreto Estadual do Rio de Janeiro nº 25.959/2000. Reconhecido o direito para professores em ação coletiva que engloba outras categorias. Legitimidade ativa de servidores não professores para a execução individual. Eficácia subjetiva da coisa julgada ultra partes. Interpretação compreensiva da sentença 180

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.16. Parecer nº 20/2025/COCIV/DPGERJ

Processual Civil. Divórcio. Cumprimento de sentença e trânsito em julgado. Averbação em registro civil (RCPN) de outra unidade da federação (MS). Gratuidade de justiça extrajudicial. Art. 98, §1º, IX, do CPC e portaria CGJ nº 2690/2023. Pedido de reconsideração. Preclusão. Súmula 46 do TJRJ. Dever de remessa via malote digital. Aviso CGJ nº 154/2021 194

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.17. Parecer nº 22/2025/COCIV/DPGERJ

Usucapião entre coproprietários. Imóvel com dois pavimentos independentes. Copropriedade e composesse. Notificação e ação de taxa de ocupação ajuizada por um dos herdeiros. Interrupção da prescrição aquisitiva. Usucapião de laje 198

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.18. Parecer nº 29/2025/COCIV/DPGERJ

Pessoa com deficiência. Perda auditiva unilateral parcial. Concurso público. Vaga destinada à PCD. Lei nº 14.768/2023. Competência justiça federal 210

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.19. Parecer nº 30/2025/COCIV/DPGERJ

União Estável sob regime de separação legal de bens. Falecimento do companheiro. Imóvel adquirido em casamento anterior. Direito real de habitação. Manutenção de posse. Dignidade da pessoa humana. Função social da propriedade. Proteção à moradia e à pessoa idosa. Viabilidade jurídica relativa..... 218

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.20. Parecer nº 31/2025/COCIV/DPGERJ

Concurso público. Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 10.516/2024. Reclassificação por anulação judicial de questões. Controle judicial limitado à legalidade (Tema 485/STF). Mandado de segurança. Direito líquido e certo (art. 5º, LXIX, CRFB). Viabilidade condicionada à existência de sentenças transitadas em julgado reconhecendo a ilegalidade ou à comprovação técnica da ilegalidade das questões..... 226

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.21. Parecer nº 32/2025/COCIV/DPGERJ

União estável. Sentença homologatória de acordo entre os conviventes. Título executivo judicial capaz de ser levado à registro imobiliário. Cessão possessória. Contrato de locação firmado entre o réu e a Telemar/Oi. Prescrição. Demanda possessória cumulada com alugueres. Vedação ao enriquecimento sem causa 233

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.22. Parecer nº 37/2025/COCIV/DPGERJ

Intervenção da curadoria especial em sede de Ação de Alimentos. Paralisação ou extinção do feito. Desídia do representante legal. Funções institucionais da Defensoria Pública. Direito à prestação alimentar 244

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.23. Parecer nº 38/2025/COCIV/DPGERJ

Ação Civil Pública em fase de cumprimento de sentença. Obrigação de fazer. Implementação do serviço “República de Jovens” (acolhimento institucional para egressos). Bloqueio de verbas municipais como medida coercitiva (astreintes). Requerimento do município de São João de Meriti para desbloqueio de valores. Alegação de estado de calamidade pública na administração financeira (Decreto Municipal de São João de Meriti nº 7.337/2025). Nulidade formal e inoponibilidade da crise fiscal. Vício formal e de iniciativa por desconformidade com o art. 65 da LRF. Precedentes do TJRJ no sentido de que restrições orçamentárias ou calamidade financeira não são oponíveis a direitos públicos subjetivos e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CRFB). Obrigação de cumprimento de sentença coletiva que visa a garantia de direito fundamental. Impossibilidade de retroatividade da norma municipal posterior (decreto) para prejudicar a garantia constitucional da coisa julgada. Parecer pela manutenção do arresto de verbas e prosseguimento do cumprimento de sentença..... 254

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

4.24. Parecer nº 40/2025/COCIV/DPGERJ

Afetação de tema para atuação estratégica: a eficácia registral como título translativo de propriedade ou de extinção de condomínio das sentenças homologatórias de acordo de partilha de bens entre cônjuges e conviventes 259

José Aurélio de Araújo

Ana Carolina Klein

Capítulo 5. Coordenação de Defesa Criminal..... 267**5.1. Nota Técnica nº 01/2025/COCRIM/DPGERJ**

Orientações e recomendações sobre a recusa do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) 269

Marcos Paulo Dutra Santos

Rafaela Silva Garcez

Emerson de Paula Betta

5.2. Nota Técnica nº 02/2025/COCRIM/DPGERJ

Orientações e recomendações sobre a Ata de Julgamento do Tribunal do Júri em face do Tema 1087 do STF . 272

Marcos Paulo Dutra Santos

Rafaela Silva Garcez

Emerson de Paula Betta

5.3. Nota Técnica nº 03/2025/COCRIM/DPGERJ	
Reconhecimento pessoal e fotográfico (Tema 1258 do STJ)	274
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
<i>Rafaela Silva Garcez</i>	
<i>Emerson de Paula Betta</i>	
5.4. Nota Técnica nº 04/2025/COCRIM/DPGERJ	
Combate à violação do juiz natural em casos de ORCRIM.....	277
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
<i>Rafaela Silva Garcez</i>	
<i>Emerson de Paula Betta</i>	
5.5. Nota Técnica nº 05/2025/COCRIM/DPGERJ	
Atuação estratégica da Defensoria Pública em face da criação do Grupo de Atuação Especializada do Tribunal do Júri (GAEJURI) pelo MPRJ. Recomendação de atuação na fase do art. 422 do CPP.....	281
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
<i>Rafaela Silva Garcez</i>	
<i>Emerson de Paula Betta</i>	
5.6. Nota Técnica nº 06/2025/COCRIM/DPGERJ	
Execução imediata da pena no tribunal do júri (Tema 1.068 do STF). Distinções. Regime inicial semiaberto ou aberto, considerado o artigo 23 da Resolução nº 417 do CNJ, com a redação dada pela Resolução nº 474/2022 do CNJ, inteligência extensiva às condenações às penas não privativas de liberdade. Igual inaplicabilidade aos casos de desclassificação pelo Conselho de Sentença, quando a sentença é proferida pelo juiz-presidente.....	284
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
<i>Rafaela Silva Garcez</i>	
<i>Emerson de Paula Betta</i>	
5.7. Nota Técnica nº 07/2025/COCRIM/DPGERJ	
Remição de pena por cuidados maternos (“economia do cuidado”). Orientação fixada pelo STJ no HC nº 920.980/SP. Diretrizes de Atuação.....	288
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
<i>Rafaela Silva Garcez</i>	
<i>Emerson de Paula Betta</i>	
5.8. Nota Técnica nº 08/2025/COCRIM/DPGERJ	
Tema 977. Necessária depuração. Recomendação sobre como se insurgir contra eventual preservação de dados contidos em aparelho celular do gênero smartphone sem prévia autorização jurisdicional	291
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
<i>Rafaela Silva Garcez</i>	
<i>Emerson de Paula Betta</i>	
5.9. Nota Técnica nº 09/2025/COCRIM/DPGERJ	
ADPF 635. Diretrizes para a atuação defensiva estratégica. Câmeras corporais e a teoria da perda de uma chance probatória. Requisitos rígidos para o ingresso em domicílio e a obrigatoriedade de apresentação de auto circunstanciado em audiência de custódia. Cenários de operações policiais e de ações de segurança pública ..	292
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
<i>Rafaela Silva Garcez</i>	
<i>Emerson de Paula Betta</i>	
5.10. Nota Técnica nº 10/2025/COCRIM/DPGERJ	
Tema 1347 STJ. Regressão cautelar. Dispensa de oitiva prévia, mas exigência de fundamentação idônea. Vedação ao automatismo. Diretrizes de atuação.....	296
<i>Marcos Paulo Dutra Santos</i>	
<i>Rafaela Silva Garcez</i>	
<i>Emerson de Paula Betta</i>	
Capítulo 6. Coordenação de Defesa dos Direitos da Mulher	301
6.1. Parecer nº 01/2025/COMULHER/DPGERJ	
Defensoria Pública. Direitos das mulheres. Justiça climática e racial. Município de Petrópolis. Plano de contingência para chuvas intensas (verão 2025-2026). Parecer para incorporação da perspectiva de gênero, raça e interseccional	303
<i>Thaís dos Santos Lima</i>	
<i>Jade Segtovich Rosa</i>	

6.2. Nota Técnica nº 05/2025/COMULHER/DPGERJ	
Atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada à mulher em situação de violência doméstica e familiar	308
<i>Thaís dos Santos Lima</i>	
Capítulo 7. Coordenação de Infância e Juventude	327
7.1. Nota Técnica nº 01/2025/COINFANCIA/DPGERJ	
Orientações sobre o preenchimento da nova Ficha de Pré-avaliação e diretrizes de encaminhamento para o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM/RJ)	329
<i>Letícia Kirchhoff Ribeiro</i>	
<i>Clara Rafaela Prazeres Lucchese</i>	
7.2. Nota Técnica nº 02/2025/COINFANCIA/DPGERJ	
Orientações sobre a regularização de guarda compartilhada excepcional para filhos de mulheres privadas de liberdade	331
<i>Letícia Kirchhoff Ribeiro</i>	
<i>Clara Rafaela Prazeres Lucchese</i>	
7.3. Nota Técnica nº 03/2025/COINFANCIA/DPGERJ	
Diretrizes para a atuação da Defensoria Pública na escuta especializada e depoimento especial de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência	333
<i>Letícia Kirchhoff Ribeiro</i>	
<i>Clara Rafaela Prazeres Lucchese</i>	
7.4. Nota Técnica nº 04/2025/COINFANCIA/DPGERJ	
Orientações sobre a atuação institucional em casos de custódia de adolescentes em delegacias com infraestrutura inadequada e violação de direitos fundamentais	336
<i>Letícia Kirchhoff Ribeiro</i>	
<i>Clara Rafaela Prazeres Lucchese</i>	
Capítulo 8. Coordenação de Regularização Fundiária e Segurança da Posse	341
8.1. Nota Técnica nº 01/2025/NUTH/DPGERJ	
Nota técnica acerca do Projeto de Lei Complementar do Estado do Rio de Janeiro nº 40/2025, de autoria do poder executivo, que “estabelece normas aplicáveis à alienação onerosa de imóveis, autoriza o Estado do Rio de Janeiro a alienar aqueles a que se faz referência, e dá outras providências”	341
<i>Marília Corrêa P. Farias</i>	
<i>Adriana Silva de Britto</i>	
<i>Luiz Gustavo Scaldaferrri Moreira</i>	
<i>Maria Carmen de Sá</i>	
<i>Paloma Araujo Lamego</i>	
<i>Daniel Mendes Mesquita de Sousa</i>	
Capítulo 9. Coordenação das Defensorias Públicas do Núcleo de Audiência de Custódia	345
9.1. Nota Técnica nº 01/2025/COCUSTODIA/DPGERJ	
Procedimentos para requisição e utilização de imagens de Câmeras Operacionais Portáteis (COPs) na atuação da Defensoria Pública	347
<i>Pedro Paulo Gouvêa de Souza</i>	
<i>Lucas do Vale Pattitucci</i>	
Capítulo 10. Coordenação dos Núcleos de Primeiro Atendimento	353
10.1. Nota Técnica nº 01/2025/CONUCLEOS/DPGERJ	
Orientações gerais para a aferição da prescrição e decadência	355
<i>Cristina Radich Santa Anna de Souza</i>	
<i>Ana Carolina Klein</i>	
Capítulo 11. Coordenação de Tutela Coletiva	363
11.1. Parecer nº 01/2025/COTUTELA/DPGERJ	
Viabilidade jurídica da utilização de recursos provenientes da ATHIS para regularização e legalização de galpões de cooperativas de catadores	365
<i>Fábio Schwartz</i>	
<i>Lucas Aparecido Alves Nunes</i>	

Capítulo 12. Coordenação de Saúde	371
12.1. Parecer nº 01/2025/COSAU/DPGERJ	
Vigilância epidemiológica. Notificação compulsória. Tuberculose. Benefícios assistenciais.....	373
<i>Luíza Fernandes Castelo Maciel</i>	
<i>Renata Pinheiro Pereira</i>	
12.2. Enunciados 2025/COSAU/DPGERJ	
Enunciados aprovados pela Coordenação de Saúde acerca da aplicação dos Temas 06 e 1234 da Repercussão Geral do STF	382
<i>Luíza Fernandes Castelo Maciel</i>	
<i>Renata Pinheiro Pereira</i>	
Capítulo 13. Núcleo de Defesa do Consumidor	387
13.1. Nota técnica nº 01/2025/NUDECON/DPGERJ	
Deliberação da Associação de Hospitais do Estado do Rio de Janeiro (AHERJ). Recomendação de suspensão coletiva de atendimentos aos beneficiários da Unimed Ferj. Violação aos direitos fundamentais e ao sistema de proteção ao consumidor	389
<i>Luciana Telles da Cunha</i>	
<i>Tathiane Campos Soares</i>	
Capítulo 14. Núcleo de Combate ao Racismo e à Discriminação Étnico-Racial.....	393
14.1. Nota Técnica nº 01/2025/NUCORA/DPGERJ	
Recomendação para a utilização obrigatória do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial do CNJ e aplicação de jurisprudência estratégica em demandas envolvendo pessoas negras.....	395
<i>Luciana da Mota Gomes de Souza</i>	
Capítulo 15. Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência.....	403
15.1. Parecer nº 01/2025/NUPED/DPGERJ	
Análise da viabilidade jurídica de ajuizamento de ação indenizatória por assistida em acompanhamento psiquiátrico para transtorno de personalidade com instabilidade emocional, que relata sofrimento psíquico, constrangimento e sensação de estigmatização decorrentes da veiculação da música “Borderline”, interpretada por artistas de ampla projeção nacional	405
<i>Mabel Neves Arce</i>	
15.2. Parecer nº 02/2025/NUPED/DPGERJ	
Análise e proposta de alterações e ampliação do objeto do Termo de Acordo de Cooperação estabelecido com o Município do Rio de Janeiro referente a demandas educacionais, com foco nas necessidades das pessoas com deficiência.....	407
<i>Mabel Neves Arce</i>	
15.3. Parecer nº 03/2025/NUPED/DPGERJ	
Diretrizes para atuação em casos de conflito entre família e rede de ensino sobre retenção ou progressão escolar de alunos com deficiência	412
<i>Mabel Neves Arce</i>	
Capítulo 16. Encarregada de Proteção de Dados	421
16.1. Parecer nº 01/2025/EPD/DPGERJ	
Solicitação de acesso à informação. Art. 10 da Lei nº 12.527/2011 (LAI). Obtenção de cópia dos relatórios de escutas de moradores dos complexos da Penha e do Alemão, relativos à operação policial de outubro de 2025. Informações pessoais de acesso restrito. Não acolhimento	423
<i>Adriana Araújo João</i>	
16.2. Parecer nº 14/2025/EPD/DPGERJ	
Ofício expedido pela Coordenação do NUSPEN. Exercício da prerrogativa de requisição. Informações essenciais acerca da execução de obras no Instituto Penal Plácido Sá Carvalho. Recusa sob a justificativa de procedimento administrativo sigiloso. Órgão de atuação da Defensoria Pública que acompanha o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Recusa infundada.....	426
<i>Adriana Araújo João</i>	

16.3. Parecer nº 59/2025/EPD/DPGERJ

Pesquisa acadêmica. Acesso às imagens das câmeras corporais. Solicitação de informações quanto à atuação da Defensoria Pública. Ausência de tratamento de dados pessoais. Balizamento das respostas. Política institucional e atuação estratégica das coordenações.....

432

Adriana Araújo João

CAPÍTULO

1





DEFENSOR PÚBLICO-GERAL

1.1. Aviso Geral de 17.07.2025

Rotinas para atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

O DEFENSOR PÚBLICO-GERAL e a CORREGEDORA-GERAL da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento nos artigos 100 e 105, inciso XI, da Lei Complementar nº 80/1994 e artigo 8º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 06/1977;

CONSIDERANDO

- que a Defensoria Pública, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem o dever constitucional de promover o acesso à justiça de forma integral e gratuita aos necessitados, com especial atenção aos grupos vulneráveis, tais como a mulher em situação de violência doméstica e familiar;
- que a Lei Complementar nº 80/1994 dispõe que dentre as funções institucionais da Defensoria Pública está a de “exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da (...) mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado” (artigo 4º, XI);
- que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 179, §2º, V, i, define como função da instituição “patrocinar [...] a assistência jurídica integral às mulheres vítimas de violência específica e seus familiares”;
- que a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), e seus artigos 27 e 28 estabelecem, de forma inequívoca, a obrigatoriedade da assistência jurídica qualificada e o direito de acesso aos serviços de Defensoria Pública às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado;
- o disposto na decisão da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Especial nº 2.211.682/RJ que estabeleceu a atribuição exclusiva da Defensoria Pública para atendimento da mulher vítima de violência doméstica;
- a manifestação da Coordenação de Defesa dos Direitos da Mulher – COMULHER nos autos do processo SEI E-20/001.007079/2025;

AVISAM

às Defensoras e Defensores Públicos, assim como às servidoras e servidores públicos, realizarem o primeiro atendimento, independentemente de agendamento, à mulher em situação de violência doméstica e familiar quando estas buscarem o atendimento da Defensoria Pública.

Nos Juízos únicos, onde houver apenas uma Defensora ou Defensor Público designada(o) para atuar no órgão da DP Única, a atuação será realizada em favor daquela(e) que primeiro buscar atendimento na Defensoria Pública, seja a vítima ou o imputado, devendo ser criado o respectivo caso no Sistema Verde para estabelecimento do eventual impedimento posterior.

Nos casos em que houver mais de uma Defensora ou Defensor Público em exercício no órgão, a divisão de trabalho deve abranger a atuação em favor tanto da mulher em situação de violência, quanto do imputado.

Nas hipóteses de colidência de pautas de audiências que impeça a participação da Defensora ou do Defensor Público, o fato deve ser comunicado, com a devida antecedência, à Corregedoria-Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 17 de julho de 2025.

PAULO VINÍCIUS COZZOLINO ABRAHÃO
Defensor Público-Geral

FATIMA MARIA SARAIVA FIGUEIREDO
Corregedora-Geral

1.2. Aviso Geral de 19.09.2025

Rotinas relativas às tratativas de Acordos de Não Persecução Penal (ANPPs).

O DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO AVISA às (aos) Excelentíssimas(os) Defensoras e Defensores Públicos que, em razão da instalação das Varas de Garantias e a necessidade de esclarecer as rotinas relativas às tratativas de Acordos de Não Persecução Penal – ANPPs – que:

1. A atribuição para prestar assistência e orientação jurídica aos assistidos da Defensoria Pública nas tratativas extrajudiciais e assinaturas (em procedimentos decorrentes de flagrantes, inquéritos e outros procedimentos investigatórios) junto ao Ministério Público, referentes aos Acordos de Não Persecução Penal (art. 28-A do Código de Processo Penal), exceto aqueles oferecidos e assinados no dia da audiência de custódia, será das Defensoras e Defensores Públicos em atuação nos órgãos com atribuição junto aos juízos com competência criminal do local do fato (município e/ou foro regional), onde também funcionam as respectivas Promotorias de Justiça de Investigação Penal ou Promotorias junto aos Juízos criminais, responsáveis pela proposição e negociação dos referidos acordos.
2. Especificamente quanto aos ANPPs oferecidos pelas PIPs em inquéritos e procedimentos investigatórios da capital, enquanto se quantifica o volume e a real necessidade da existência de um órgão próprio, a atribuição para tratativas extrajudiciais e assinaturas continuará sendo do Defensor ou Defensora Pública com atribuição para atuar perante o órgão “Acordo de Não Persecução Penal Capital”.
3. As atribuições definidas nos itens 1 e 2 não abrangem o ato judicial de homologação do acordo, cuja responsabilidade será da Defensora ou do Defensor Público com atribuição para atuar perante o juízo competente para tal ato, conforme definição administrativa interna, já existente ou a ser definida.
4. Os atendimentos aos assistidos nos processos criminais na fase anterior ao oferecimento da denúncia, em decorrência de justificativas em medidas cautelares, atendimento aos familiares, pedidos de restituição e outros, será realizado de forma concorrente entre as Defensoras e Defensores Públicos atuantes nos respectivos juízos com atribuição criminal (juízos de garantias e juízos criminais com a distribuição previamente apontada).
5. Recomenda-se que as Defensoras e Defensores Públicos com atribuição, nos termos dos itens 1 e 2, busquem estabelecer um fluxo virtual para a celebração dos acordos junto às Promotorias de Justiça locais, a fim de conferir maior celeridade, eficiência e desburocratização ao procedimento.

Rio de Janeiro, 19 de setembro de 2025.

PAULO VINÍCIUS COZZOLINO ABRAHÃO
Defensor Público-Geral

CAPÍTULO

2





SUBDEFENSORIA PÚBLICA GERAL INSTITUCIONAL

2.1. Aviso Geral de 26.08.2025

Atribuição para ajuizamento de ações que devam ser distribuídas por dependência e ações de livre distribuição relacionadas com a ação originária.

A SUBDEFENSORIA PÚBLICA GERAL INSTITUCIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, em especial no artigo 9º, § 2º, inciso II da LCE/RJ nº 06/1977, a CORREGEDORIA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, em especial nos artigos 17 e 20, I da LCE/RJ nº 06/1977, e a COORDENAÇÃO DOS NÚCLEOS DE PRIMEIRO ATENDIMENTO, nos termos do artigo 11, incisos I, VI, VII e XVII da Deliberação CS/DPERJ nº 88 de 05 de outubro de 2012;

CONSIDERANDO a verificação pela CRC de significativo aumento de agendamentos para os núcleos de primeiro atendimento de família, especialmente da Comarca da Capital, em assuntos referentes à exoneração de alimentos, revisional de alimentos, cumprimento de sentença e outros, originados de encaminhamentos das DPs das Varas de Família da mesma comarca;

CONSIDERANDO que a referida informação foi também observada por núcleos de primeiro atendimento de família da Comarca da Capital;

CONSIDERANDO que a mudança da forma do sistema de distribuição eletrônica de determinadas demandas, especialmente, as acima referidas, pelo Poder Judiciário deste Estado, não importa em alteração de norma interna da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, prevista no artigo 31 da Deliberação CS/DPERJ nº 88 de 05 de outubro de 2012;

CONSIDERANDO a autonomia administrativa e funcional da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, previstas nos artigos 4º e 8º inciso IV da LCE/RJ nº 06/1977;

CONSIDERANDO, ainda, o que consta do processo SEI E-20/001.003957/2025;

AVISAM

aos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro que, a despeito da mudança das regras de distribuição eletrônica das petições iniciais pelo Poder Judiciário deste Estado, continua em vigor o texto do artigo 31, caput, da Deliberação CS/DPERJ nº 88 de 05 de outubro de 2012, que regulamenta as atribuições dos Núcleos de Primeiro Atendimento da Defensoria Pública, ficando, consequentemente, mantida a atribuição das DPs das Varas de Família junto ao órgão judiciário perante o qual tramita ou tramitou o processo principal, para ajuizarem as ações que devam ser distribuídas por dependência, bem como aquelas de livre distribuição relacionadas com a ação originária, independentemente do Juízo para o qual devam ser distribuídas, ressalvada a exceção prevista no parágrafo único do artigo, a saber, quando o usuário já possuir todas as cópias e os documentos necessários à elaboração e propositura da ação, e possuir domicílio em comarca diversa daquela em que tenha tramitado a ação finda ou, ainda que em curso, a distribuição por dependência não seja obrigatória, ocasião em que a atribuição será do Núcleo de Primeiro Atendimento em razão do domicílio do usuário, sem prejuízo do disposto no caput.

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 2025.

SUYAN DOS SANTOS LIBERATORI
Subdefensoria Pública Geral Institucional

FATIMA MARIA SARAIVA FIGUEIREDO
Corregedora-Geral

CRISTINA RADICH SANTA ANNA DE SOUZA
Coordenadora dos Núcleos de Primeiro Atendimento

CAPÍTULO

3





CORREGEDORIA-GERAL

3.1. Nota Técnica nº 02/2025/SECG/DPGERJ

Orientação técnica e estratégica sobre a atuação no âmbito dos Acordos de Não Persecução Penal (ANPP). Novos fluxos, procedimentos de documentação e estratégias de impugnação.

1. Da introdução e contextualização institucional

A presente Nota Técnica tem por finalidade precípua orientar e uniformizar a atuação das Defensoras e Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro no que concerne aos Acordos de Não Persecução Penal (ANPP), instrumento de justiça penal negociada introduzido no ar go 28-A do Código de Processo Penal, diretamente ligada à atuação criminal, pois condicionante à oferta ou não da denúncia.

A necessidade de expedição desta orientação decorre de um conjunto de transformações fáticas e normativas recentes que impactam diretamente a estratégia de defesa, notadamente a instalação das Varas de Garantias, a premente necessidade de padronização dos procedimentos de documentação das tratativas extrajudiciais para garantir a segurança jurídica dos assistidos, documentando-se a atuação defensorial, bem como o diagnóstico de dois preocupantes fenômenos: propostas de acordos inexequíveis, notadamente por razões financeiras, ou vinculadas a fatos atípicos.

As diretrizes aqui consolidadas são fruto das deliberações ocorridas na reunião de trabalho da Coordenação Criminal em conjunto com a Corregedoria Geral, realizada em 05 de setembro de 2025, em plena conformidade com as rotinas de atribuição formalmente estabelecidas pelo Aviso do Excelentíssimo Defensor Público-Geral, publicado em 22 de setembro de 2025. Busca-se a atuação uniforme e efetiva da defesa nessa seara negocial processual penal.

2. Do novo fluxo institucional e da divisão de atribuições em face da instalação varas de garantias

A reestruturação do Poder Judiciário, com a efetiva implementação das Varas de Garantias, implicou redefinição do fluxo de trabalho no âmbito da Defensoria Pública, especialmente no que tange à distinção entre a fase de negociação extrajudicial e a fase de homologação judicial do Acordo de Não Persecução Penal. A clareza na delimitação dessas atribuições é fundamental para a eficiência do serviço e para a correta alocação dos esforços institucionais.

2.1. Da atribuição para as tratativas extrajudiciais (fase de negociação)

A fase extrajudicial, que compreende a negociação, a orientação jurídica ao assistido e a assinatura do termo de acordo, permanece, em regra, sob a responsabilidade do órgão de atuação com atribuição criminal no local do fato.

Conforme explicitado no item 1 Aviso do Defensor Público-Geral, a assistência e orientação jurídica nas tratativas junto ao Ministério Público, em procedimentos decorrentes de flagrantes, inquéritos e outros procedimentos investigatórios, será prestada pelas Defensoras e Defensores Públicos em atuação nos órgãos com atribuição junto aos juízos com competência criminal do município ou foro regional onde também funcionam as respectivas Promotorias de Investigação Penal.

Nas Comarcas da Capital a atribuição para as tratativas e assinaturas junto às Promotorias de Investigação Penal (PIPs) será do(s) Defensor(es) ou Defensora(s) Pública(s) oficiante(s) perante o órgão especializado denominado “Acordo de Não Persecução Penal Capital”.

Uma vez instalado o 2º Juízo das Garantias, que compreende Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, Silva Jardim, Rio Bonito, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Araruama, Saquarema, Iguaba

Grande, São Pedro da Aldeia e Cachoeiras de Macacu, a atribuição para as tratativas e assinaturas junto às Promotorias de Investigação Penal (PIPs) será do(s) Defensor(es) ou Defensora(s) Pública(s) oficiante(s) perante o órgão especializado denominado “Acordo de Não Persecução Niterói/São Gonçalo”, mas consideradas apenas as comarcas de Niterói e de São Gonçalo.

Nas comarcas de Itaboraí, Maricá, Silva Jardim, Rio Bonito, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Araruama, Saquarema, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Cachoeiras de Macacu, a atribuição para a negociação e assinatura do pacto igualmente será exercida por esse(s) colega(s) Defensoras e Defensores Públicos em atuação nos órgãos com atribuição junto aos juízos com competência criminal dos respectivos municípios onde também funcionam as respectivas Promotorias de Investigação Penal, conforme explicitado no item 1 do Aviso do Defensor Público-Geral.

Logo, à exceção da Capital, Niterói e São Gonçalo, para as demais comarcas do Interior e da Baixada Fluminense, o fluxo de negociação permanece inalterado, sendo conduzido pela Defensora ou Defensor local diretamente com o Promotor de Justiça correspondente.

Recomenda-se, em linha com o item 5 do Aviso, que sejam estabelecidos fluxos de comunicação e tramitação virtuais com as Promotorias locais, a fim de conferir maior celeridade, eficiência e desburocratização ao procedimento, priorizando com o assistido o formato presencial, salvo se o próprio preferir o virtual.

2.2. Da atribuição para a fase judicial (ato de homologação)

É de crucial importância compreender que a fase de homologação do acordo constitui um ato judicial autônomo, cuja atribuição é distinta daquela referente à fase de negociação extrajudicial, mesmo porque realizado pelo Juízo das Garantias.

O item 3 do Aviso do Defensor Público-Geral é inequívoco ao estabelecer que as atribuições definidas para as tratativas não abrangem o ato judicial de homologação, cuja responsabilidade será da Defensora ou do Defensor Público designada(o) para o ato.

Com efeito, ante a nova sistemática, a competência para a homologação dos acordos recairá sobre o juiz da Vara de Garantias. Complementarmente, foi deliberado por esta Coordenação que o acompanhamento institucional deste ato judicial será realizado pelo Núcleo de Custódia/Garantias da Defensoria Pública, garantindo um suporte especializado e centralizado nesta etapa crítica do procedimento, que outorga força de tulo executivo ao acordo e inicia o prazo para o cumprimento de suas condições.

3. Do procedimento essencial de documentação: a cadeia de custódia das tratativas

A ausência de um procedimento padronizado para a documentação das tratativas de ANPP, por vezes por canais *online* como, por exemplo, e-mail, acarreta um grave risco de perda de informações essenciais e de apresentação incompleta do histórico da negociação ao Poder Judiciário, inclusive para eventualmente discutir o conteúdo do acordo.

Para mitigar tal vulnerabilidade e instituir uma verdadeira “cadeia de custódia” das informações, esta Coordenação estabelece um procedimento obrigatório, a ser rigorosamente observado em todos os casos.

3.1. Da instituição do termo de assistência

Determina-se a criação e a utilização sistemática de um Termo de Assistência, que deverá ser um documento único e padronizado para registrar o histórico completo da negociação.

Neste termo, deverão constar, de forma pormenorizada, o registro do contato realizado com o assistido, a sua manifestação de vontade expressa, livre e consciente quanto à aceitação ou recusa da proposta

de acordo em sua integralidade, bem como a sua concordância específica com cada uma das cláusulas e condições impostas, após os esclarecimentos prestados pelo Defensor(a).

De igual modo, o referido termo deverá conter um campo específico para a manifestação técnica da Defensora ou do Defensor Público, seja de anuência ou de oposição à celebração do acordo. Essa consignação materializa o disposto no Enunciado Interno nº 10 da Defensoria Pública, que preconiza a prevalência da vontade esclarecida do investigado, sem prejuízo de o Defensor Público registrar sua discordância técnica e tomar as medidas que entender cabíveis visando ao trancamento do procedimento ensejador do acordo, quando for o caso.

3.2. Da compilação em arquivo único e assinado

Após o preenchimento integral do Termo de Assistência, este deverá ser compilado, juntamente com a proposta formal do Ministério Público e a integralidade das comunicações (e-mails) trocadas entre a Defensoria Pública e o órgão ministerial durante a negociação em um único arquivo no formato PDF.

Todas as folhas deste arquivo deverão ser assinadas pelo assistido, de forma a garantir a autenticidade e a integridade do conjunto documental, que passa a constituir o dossiê completo e fidedigno do processo de negociação.

3.3. Do duplo envio estratégico do expediente

O arquivo PDF único e assinado deverá ser objeto de um duplo envio estratégico. Primeiramente, deverá ser remetido ao Ministério Público, com a solicitação de que seja juntado integralmente ao procedimento a ser encaminhado para homologação judicial. Esta providência assegura que a manifestação técnica da Defensoria Pública e o registro completo do consentimento do assistido sejam devidamente levados ao conhecimento do magistrado. Em segundo lugar, como medida de salvaguarda institucional, uma cópia idêntica do mesmo arquivo PDF deverá ser enviada ao Núcleo de Custódia/Garantias da Defensoria Pública, que funcionará como um repositório central e garantidor contra a eventual apresentação de documentação incompleta por parte do Ministério Público ao juízo competente, a ser apresentado, se for o caso, imediatamente antes ou durante a audiência de homologação.

3.4. Do registro obrigatório no Sistema VERDE

Conforme reforçado pela Excelentíssima Corregedora-Geral durante a reunião de trabalho, toda e qualquer atuação relacionada ao Acordo de Não Persecução Penal deverá ser, obrigatoriamente, registrada no Sistema VERDE sob a rubrica de “caso extrajudicial”.

Este registro não é um mero ato burocrático, mas sim um procedimento crucial para a produção de métricas e estatísticas confiáveis sobre a atuação da Defensoria Pública neste campo. Anote-se que a produção e a exibição de dados confiáveis têm apresentado considerável carga persuasiva junto ao Tribunal de Justiça, ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal. Trata-se de ferramenta que qualifica extraordinariamente a atuação defensiva.

Tais dados são indispensáveis à demonstração do volume de trabalho para o planejamento estratégico da instituição, alocação de recursos humanos e materiais e, fundamentalmente, para assegurar a continuidade do trabalho e do histórico de atendimento em caso de sucessão do Defensor no órgão de atuação.

4. Orientação estratégica para impugnação de acordos em casos de atipicidade manifesta ou cláusulas inexecutáveis

A Coordenação Criminal tem identificado Acordos de Não Persecução Penal em casos de manifesta atipicidade da conduta imputada, v.g. condução de veículo automotor sem placa de identificação, mas com

chassi e motor íntegros e identificáveis, creditando-se o crime do artigo 311 do Código Penal, quando, em verdade, não passa de mero ilícito administrativo.

Objeto também de preocupação, são eventuais cláusulas ou mesmo cumulação destas, as quais se mostram muitas vezes desproporcionais, ante o fato imputado, e/ou inexecutáveis, máxime financeiramente.

4.1. Das medidas processuais adequadas: impetração de Habeas Corpus para trancamento do inquérito policial / controle judicial das cláusulas de acordo com o artigo 28-A, §§ 5º e 7º do Código de Processo Penal

No que concerne às hipóteses de atipicidade, a orientação estratégica principal é a impetração de Habeas Corpus, já em relação às tratativas, visando ao trancamento do inquérito policial ou do procedimento de investigação criminal por atipicidade da conduta.

Ressalta-se que esta medida deve ser adotada independentemente da eventual aceitação do acordo pelo assistido, uma vez que o dever institucional da Defensoria Pública transcende a vontade individual quando se depara com uma ilegalidade flagrante que afeta a própria existência da persecução penal, devendo tais circunstâncias constarem da ata/documento de tratativas e/ou homologação (no caso de tratativas decorrentes de flagrantes e após as audiências de custódia, haja vista a concentração dos atos nas centrais), em observância ao já citado enunciado interno 10.

A autoridade coatora a ser indicada na petição inicial do *mandamus* é o próprio Promotor de Justiça que ofereceu a proposta de acordo, pois é dele que emana o ato que gera o constrangimento ilegal ao status *libertatis* do investigado. No caso de tratativas decorrentes de flagrantes e após as audiências de custódia, haja vista a concentração dos atos nas centrais, a autoridade coatora será a juíza ou juiz que homologou o acordo.

A impetração deverá ser direcionada diretamente ao Tribunal de Justiça, o que, por sua natureza, confere maior celeridade ao trâmite processual.

No que concerne ao controle judicial das cláusulas do ANPP, de acordo com o artigo 28-A, §§ 5º e 7º do Código de Processo Penal, tal requerimento deve constar como contraproposta nas tratativas, seguindo a mesma lógica do enunciado interno 10, sendo requerido seu controle ao juízo da homologação do acordo, e, em sendo indeferido o pedido, usar os meios processuais cabíveis para impugnar (recurso em sentido estrito, nos moldes do art. 581, XXV, do CPP, porque recusada a homologação nos moldes contrapostos pela defesa, ou HC), requerendo sempre, em liminar, a suspensão da execução do acordo enquanto pendente o julgamento.

4.2. Das cautelas e providências urgentes

No bojo do Habeas Corpus, é imperativo que se formule um pedido liminar para o sobrestamento imediato do cumprimento das condições do ANPP, caso este já tenha sido homologado, ou para que o procedimento de homologação seja suspenso até o julgamento de mérito do writ.

Na hipótese de indeferimento da liminar, abre-se a via recursal para o Superior Tribunal de Justiça, buscando-se a superação do entendimento consolidado na Súmula 691 do Supremo Tribunal Federal, dada a manifesta teratologia da decisão.

A urgência na adoção de tais medidas é máxima, pois, uma vez cumprido integralmente o acordo e declarada extinta a punibilidade, a impugnação da persecução penal perde sua força e seu objeto nos Tribunais Superiores, consolidando a injustiça.

4.3. Do suporte institucional disponível

Para subsidiar a atuação da classe nestas hipóteses específicas, esta Coordenação Criminal reitera que já forneceu orientação técnica detalhada e modelos de peças processuais por meio do Comunicado COCRIM nº 06/2025.

O referido comunicado inclui minutas de Requerimento de Controle de Legalidade e Proporcionalidade do ANPP, Resposta à Acusação para casos em que o acordo não é aceito e a denúncia é oferecida, e, principalmente, um modelo de Habeas Corpus especificamente desenhado para impugnar a imputação do crime do artigo 311 do Código Penal em casos de simples ausência de placa veicular.

5. Disposições finais

A Coordenação Criminal conclama todas as Defensoras e todos os Defensores Públicos com atuação na área criminal a observarem rigorosamente as diretrizes e procedimentos estabelecidos nesta Nota Técnica.

A padronização dos fluxos, a adoção de uma cadeia de custódia documental robusta e a implementação de estratégias de impugnação firmes contra ilegalidades são medidas indispensáveis para o fortalecimento da atuação institucional, para a garantia da segurança jurídica e para a efetiva proteção dos direitos e garantias fundamentais de nossos assistidos.

Rio de Janeiro, 15 de outubro de 2025.

FATIMA MARIA SARAIVA FIGUEIREDO
Corregedora Geral

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS
Coordenador de Defesa Criminal

3.2. Aviso Geral de 10.04.2025

Obrigatoriedade de uso exclusivo do correio eletrônico institucional para todas as comunicações oficiais.

A CORREGEDORA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA, no uso de suas atribuições legais, AVISA às(aos) Defensoras(es) Públicas(os) e Servidoras(es) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro que é obrigatório o uso exclusivo do correio eletrônico institucional para todas as comunicações oficiais.

Recomenda-se, para facilitar o acesso, salvar o endereço na barra de favoritos do browser de acesso à internet.

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2025.

FATIMA MARIA SARAIVA FIGUEIREDO
Corregedora Geral

3.3. Aviso Geral de 08.06.2025

Dispensa de apresentação mensal de relatórios estatísticos em caso de adesão integral às funcionalidades do Sistema Verde.

A CORREGEDORA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA, no uso de suas atribuições legais;
CONSIDERANDO o aviso publicado em 27.02.2023;

AVISA

aos (às) Excelentíssimos(as) Senhores(as) Defensores(as) Públicos(as) do Estado do Rio de Janeiro, em exercício em órgãos de atuação de qualquer natureza, que a adesão integral às funcionalidades do Sistema Verde, no que for compatível com seu órgão de atuação, dispensou, desde março de 2023, a apresentação mensal dos relatórios estatísticos à Corregedoria-Geral, referida na Ordem de Serviço nº 21/1996.

Rio de Janeiro, 08 de junho de 2025.

FATIMA MARIA SARAIVA FIGUEIREDO
Corregedora Geral

3.4. Aviso Geral de 09.06.2025

Uso obrigatório de crachá de identificação de forma visível durante o expediente.

A CORREGEDORA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA, no uso de suas atribuições legais;

CONSIDERANDO que cabe à Corregedoria-Geral da Defensoria Pública a fiscalização da atividade funcional e da conduta dos membros e dos servidores da Instituição;

CONSIDERANDO a necessidade de se garantir segurança de todos, facilitar a identificação e o acesso às áreas permitidas, além de promover um ambiente de trabalho mais organizado e eficiente; e

CONSIDERANDO o determinado no artigo 5º da Resolução DPGE/RJ nº 488/2009;

AVISA

às(aos) estagiárias(os), residentes jurídicos, servidoras(es) e demais colaboradores da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro que é obrigatório o uso de crachá de identificação de forma visível durante o expediente e em todas as dependências da Instituição.

Rio de Janeiro, 09 de junho de 2025.

FATIMA MARIA SARAIVA FIGUEIREDO
Corregedora Geral

3.5. Aviso Geral de 21.10.2025

Ciência de sentença ou decisão em processos criminais e interposição de recurso, estando pendente a intimação do acusado.

A CORREGEDORA-GERAL e a COORDENAÇÃO DE DEFESA CRIMINAL da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais;

CONSIDERANDO

- o postulado da ampla defesa (art. 5º, LV, da CRFB/1988), assim entendida como defesa efetiva, reforçada pelo art. 261, parágrafo único, do CPP, a exigir manifestações sempre fundamentadas, e pelo enunciado de súmula nº 523 do Supremo Tribunal Federal, a cominar de nulidade absoluta a ausência de defesa técnica e de nulidade relativa a deficiente;
- a independência funcional dos membros da Defensoria (art. 134, §4º da CRFB/1988), permitindo-lhes recorrer independentemente do desiderato da(o) imputada(os), a teor do enunciado de súmula nº 705 do Supremo Tribunal Federal, mesmo porque inexistente reformatio in pejus ex officio nem indireta – art. 617 do CPP;
- a inexistência de dispositivo legal a exigir que, da sentença, seja a(o) acusada(o) intimado antes da Defensoria Pública;
- que a intimação pessoal da sentença pela Defensoria Pública satisfaz a prerrogativa de vista versada no inciso I do art. 128 da Lei Complementar nº 80/1994, tendo a(o) defensora(o) plena liberdade para recorrer caso assim entenda, sem a prerrogativa de nova vista após a subsequente intimação da(o) sentenciada(o), sob pena de preclusão do pronunciamento jurisdicional para a defesa;
- a natureza própria do prazo de interposição, em contraste com a natureza imprópria do prazo concernente ao oferecimento dos arrazoados;
- a necessidade de compatibilizar as premissas acima à certificação de expedição de carta de execução de sentença provisória, em se tratando de presa(o) cautelar, em atenção à Resolução nº 113 do CNJ;

AVISAM

aos Defensoras(es) Públicas(os) com atuação criminal que, independentemente de o réu estar solto ou preso, o membro da Defensoria Pública, ao tomar ciência da sentença ou da decisão, deve prontamente interpor o recurso adequado, caso assim entenda, mesmo na pendência da intimação do acusado, se for o caso. Entendendo pelo recurso e em se tratando de réu preso provisoriamente, o oferecimento das razões apenas ocorrerá após a expedição da carta de execução de sentença provisória, devidamente certificada nos autos. Este procedimento estende-se aos processos de réu preso quando o recurso tiver sido interposto pela acusação e, quando da abertura de vista para o oferecimento das contrarrazões, ainda não estiver certificada nos autos a expedição da carta de execução de sentença provisória.

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2025.

FATIMA MARIA SARAIVA FIGUEIREDO
Corregedora-Geral

MARCOS PAULO SANTOS DUTRA
Coordenador de Defesa Criminal

CAPÍTULO

4





COORDENAÇÃO CÍVEL

4.1. Parecer nº 01/2025/COCIV/DPGERJ

Alvará Judicial. Certidão de Óbito que indica existência de bens enquanto só há resíduos. Desnecessidade de retificação do registro civil.

1. Breve relatório

Trata-se de procedimento inaugurado para atender à consulta realizada pela Coordenação dos Núcleos de Primeiro Atendimento acerca da possibilidade do ajuizamento de ação de alvará judicial para levantamento de valores sem necessidade de prévio ajuizamento de ação de retificação de registro de óbito quando a certidão indica a existência de bens deixados pelo falecido.

É o breve relatório.

2. Do objeto

Conforme dispõe o art. 1784 do CC¹, com a morte da pessoa natural todos os seus bens são fidejussivamente transmitidos aos seus sucessores legítimos e testamentários através do fenômeno conhecido como *droit de saisine*, e, sendo o patrimônio uma universalidade jurídica, necessária a correta identificação dos bens que o compõe, bem como dos sucessores e eventuais credores do falecido.

Com o objetivo de promover a referida individualização, o Código de Processo Civil trata no seu capítulo VI, do título III do livro I da parte especial, do procedimento de inventário e partilha.

Todavia, a adoção do procedimento de inventário e partilha judicial não é sempre obrigatória, podendo ser excepcionada nos casos em que os bens deixados pelo de cujus sejam apenas valores devidos pelo empregador aos empregados e saldos de contas individuais de FGTS e/ou PIS/PASEP², além de quantias oriundas da restituição de tributos devidas ao falecido, de saldo de contas bancárias de sua titularidade, além de fundos de investimento de valor de até 500 (quinhentas) ORTN's³, conforme a Lei nº 6.858/1980, regulamentada pelo Decreto nº 85.845/1981, popularmente conhecida como Lei do Alvará Judicial.

Note-se que o art. 2º da Lei nº 6.858/1980 estabelece como condição para a utilização do procedimento de alvará judicial a inexistência de outros bens sujeitos a inventário.

Nesse contexto, não muito raro, após a distribuição da ação, o requerente é intimado pelo juízo a esclarecer quanto a existência ou não de outros bens quando, ao analisar os documentos que instruem a inicial, verifica o magistrado constar na certidão de óbito a informação de que o de cujus “deixou bens”.

¹ Art. 1.784. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

² Art. 1º. Os valores devidos pelos empregadores aos empregados e os montantes das contas individuais do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do Fundo de Participação PIS-PASEP, não recebidos em vida pelos respectivos titulares, serão pagos, em quotas iguais, aos dependentes habilitados perante a Previdência Social ou na forma da legislação específica dos servidores civis e militares, e, na sua falta, aos sucessores previstos na lei civil, indicados em alvará judicial, independentemente de inventário ou arrolamento. (BRASIL. **Lei nº 6.858, de 24 de novembro de 1980**. Dispõe sobre o Pagamento, aos Dependentes ou Sucessores, de Valores Não Recebidos em Vida pelos Respetivos Titulares. Brasília, DF: Presidência da República., [1980]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6858.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

³ Art. 2º. O disposto nesta Lei se aplica às restituições relativas ao imposto de renda e outros tributos, recolhidos por pessoa física, e, não existindo outros bens sujeitos a inventário, aos saldos bancários e de contas de cadernetas de poupança e fundos de investimento de valor até 500 (quinhentas) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. (BRASIL. **Lei nº 6.858, de 24 de novembro de 1980**. Dispõe sobre o Pagamento, aos Dependentes ou Sucessores, de Valores Não Recebidos em Vida pelos Respetivos Titulares. Brasília, DF: Presidência da República, [1980]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6858.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

Prestados os devidos esclarecimentos no sentido de que o falecido deixou como bens apenas as quantias em dinheiro depositadas em contas bancárias ou junto a instituições financeiras ou ainda os saldos de PIS/PASEP ou FGTS que se pretende levantar, alguns juízes determinam, então, que se promova previamente a retificação do assentamento de óbito em razão da suposta incorreção da informação quanto a existência de bens lançada no registro, o que seria impeditivo à utilização do procedimento de alvará judicial.

Desse modo, surge a controvérsia acerca da possibilidade do ajuizamento de ação de alvará judicial para levantamento de valores diante da informação quanto a existência de bens constante na certidão de óbito ou se seria, de fato, necessário o ajuizamento de ação de retificação de registro de óbito, na forma do art. 109 da Lei nº 6.015/1980⁴.

O art. 80 da Lei nº 6.015/1973⁵ – Lei de Registros Públicos, dispõe que a informação quanto a existência de bens e herdeiros menores e interditos deve constar no assentamento de óbito, estabelecendo o art. 79⁶ da mesma lei os obrigados a fazer a declaração. Após rápida leitura deste último artigo, não é necessário muito esforço para se concluir pela possível imprecisão das informações prestadas pelo declarante, bastando para tanto tomar como exemplo a figura indicada no item 4º: “o administrador, diretor ou gerente de qualquer estabelecimento público ou particular, a respeito dos que nele faleceram, salvo se estiver presente algum parente em grau acima indicado”. Seriam eles capazes de indicar com precisão a existência de bens ou sucessores do falecido?

De tal raciocínio se extrai a ideia de que os dados lançados na certidão de óbito e que não se relacionam efetivamente à identificação da pessoa falecida, data, hora e local do óbito, são de caráter meramente informativo, até porque prestadas de forma unilateral e sem a necessidade de exibição de qualquer documento comprobatório, sendo exigível, de acordo com o art. 771 do Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Parte Extrajudicial (Provimento CGJ n.º 87/2022, publicado no DJERJ de 19/12/2022, atualizado em 03/02/2025 pelo Provimento CGJ n.º 07/2025, de 30/01/2025)⁷, tão

⁴ Art. 109. Quem pretender que se restaure, supra ou retifique assentamento no Registro Civil, requererá, em petição fundamentada e instruída com documentos ou com indicação de testemunhas, que o Juiz o ordene, ouvido o órgão do Ministério Público e os interessados, no prazo de cinco dias, que correrá em cartório. (BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015original.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁵ Art. 80. O assento de óbito deverá conter: 1º) a hora, se possível, dia, mês e ano do falecimento; 2º) o lugar do falecimento, com indicação precisa; 3º) o prenome, nome, sexo, idade, cor, estado, profissão, naturalidade, domicílio e residência do morto; 4º) se era casado, o nome do cônjuge sobrevivente, mesmo quando desquitado; se viúvo, o do cônjuge pré – defunto; e o cartório de casamento em ambos os casos; 5º) os nomes, prenomes, profissão, naturalidade e residência dos pais; 6º) se faleceu com testamento conhecido; 7º) se deixou filhos, nome e idade de cada um; 8º) se a morte foi natural ou violenta e a causa conhecida, com o nome dos atestantes; 9º) lugar do sepultamento; 10º) se deixou bens e herdeiros menores ou interditos; 11º) se era eleitor. 12º) pelo menos uma das informações a seguir arroladas: número de inscrição do PIS/PASEP; número de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, se contribuinte individual; número de benefício previdenciário – NB, se a pessoa falecida for titular de qualquer benefício pago pelo INSS; número do CPF; número de registro da Carteira de Identidade e respectivo órgão emissor; número do título de eleitor; número do registro de nascimento, com informação do livro, da folha e do termo; número e série da Carteira de Trabalho. (BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015original.htm. Acesso em: 26 fev. 2026).

⁶ Art. 79. São obrigados a fazer declaração de óbitos: 1º) o chefe de família, a respeito de sua mulher, filhos, hóspedes, agregados e fâmulos; 2º) a viúva, a respeito de seu marido, e de cada uma das pessoas indicadas no número antecedente; 3º) o filho, a respeito do pai ou da mãe; o irmão, a respeito dos irmãos e demais pessoas de casa, indicadas no nº 1; o parente mais próximo maior e presente; 4º) o administrador, diretor ou gerente de qualquer estabelecimento público ou particular, a respeito dos que nele faleceram, salvo se estiver presente algum parente em grau acima indicado; 5º) na falta de pessoa competente, nos termos dos números anteriores, a que tiver assistido aos últimos momentos do finado, o médico, o sacerdote ou vizinho que do falecimento tiver notícia; 6º) a autoridade policial, a respeito de pessoas encontradas mortas. Parágrafo único. A declaração poderá ser feita por meio de preposto, autorizando-o o declarante em escrito, de que constem os elementos necessários ao assento de óbito. (BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015original.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁷ Art. 771. O assento de óbito, observado o lugar do falecimento ou da residência do finado, quando o falecimento ocorrer em local diverso do seu domicílio, será lavrado à vista da via apropriada da Declaração de Óbito – DO preenchida e assinada pelo médico atestante com indicação de sua identificação profissional junto ao CRM legível. (RIO DE JANEIRO (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. **Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Parte Judicial**. Rio de Janeiro: TJRJ, 2024. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/documents/d/cgj/codigo-de-normas-da-cgj-parte-judicial-atualiza-do-29-08-2024-1->. Acesso em: 03 mar. 2026).

somente a “apresentação de Declaração de Óbito – DO preenchida e assinada pelo médico atestante com indicação de sua identificação profissional junto ao CRM legível”.

Reforçando o posicionamento de que os dados quanto a existência ou não de bens lançados na certidão de óbito constituem-se apenas em subsídio informativo, já decidiu o Tribunal de Justiça Fluminense:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUERIMENTO DE ALVARÁ JUDICIAL. LEVANTAMENTO DE VALORES EXISTENTES EM CONTAS BANCÁRIAS. DETERMINAÇÃO DE RETIFICAÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO. IRRESIGNAÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. Trata-se de alvará judicial visando o levantamento de valores existentes em conta bancária de titularidade do falecido, cônjuge da agravante. 2. A decisão recorrida determinou que a requerente trouxesse a certidão de óbito devidamente retificada, no sentido de que não há bens deixados pelo de cujus. 3. De fato, a exigência não merece prosperar, pois o depósito bancário é um bem que uma pessoa possui, haja vista que saldo bancários e de poupança integram o conceito de bens que, contudo, não são sujeitos à inventário nos termos do artigo 666 do Código de Processo Civil, segundo o qual “independerá de inventário ou arrolamento o pagamento dos valores previstos na Lei 6.858/80”. 4. Cabe destacar que a certidão de óbito constitui em um subsídio informativo útil quanto à presença do requisito necessário à adoção da via de alvará para levantamento de saldos bancários e contas de poupança. Mas não é o único e nem prova cabal, haja vista que a declaração ali é feita unilateralmente pelo noticiante do óbito. 5. Provimento ao recurso, com apoio na reiterada jurisprudência desta egrégia Corte de Justiça, para dispensar a agravante da apresentação da certidão de óbito retificada, determinando-se o prosseguimento do feito. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 00737863820248190000 2024002107697, Relatora Des. Mônica Maria Costa de Piero, Data de Julgamento: 11/09/2024, Primeira Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 13/09/2024).

E não poderia ser outro o entendimento em razão da própria natureza e finalidade do registro civil de pessoas naturais, repositório dos fatos jurídicos relevantes da vida do ser humano, ocorridos desde o seu nascimento e início da personalidade civil até o seu óbito e o fim da pessoa natural, conforme disposto no art. 29 da Lei 6.015/1973⁸. Em outras palavras, a existência de patrimônio da pessoa natural é matéria estranha ao registro civil de pessoas naturais, adotando o ordenamento pátrio a regra de que os direitos reais sobre bens móveis se transmitem com a simples tradição⁹ e dispensam qualquer formalidade, enquanto que os direitos reais sobre bens imóveis com o registro junto a cartório diverso, o do registro imobiliário¹⁰.

Assim, carece o autor até mesmo de interesse processual¹¹ para o ajuizamento de ação de retificação de registro civil, na forma do art. 109 da Lei 6.015/1973, uma vez que a suposta correção da informação periférica (existência de bens) à essência do ato (registro que atesta a morte da pessoa natural) não lhe trará qualquer posição jurídica mais vantajosa, eis que não prova a existência ou não de bens.

Neste sentido, a Comissão de Enunciados do Colégio Registral de Minas Gerais aprovou, no dia 05 de agosto de 2021, o Enunciado 1 (Enunciados: Retificação Administrativa), segundo o qual:

⁸ Art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais: I – os nascimentos; II – os casamentos; III – os óbitos; IV – as emancipações; V – as interdições; VI – as sentenças declaratórias de ausência; VII – as opções de nacionalidade; VIII – as sentenças que deferirem a legitimação adotiva. (BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015original.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁹ Art. 1.226. Os direitos reais sobre coisas móveis, quando constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com a tradição. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).)

¹⁰ Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).)

¹¹ Segundo Luiz Rodrigues Wambier e Eduardo Talamini, o interesse processual nasce “da necessidade da tutela jurisdicional do Estado, invocada pelo meio adequado, que determinará o resultado útil pretendido, do ponto de vista processual”. (WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**. 15ª ed. São Paulo: Ed. RT, 2015. vol. 1, p. 190)

Poderá ser feita a retificação administrativa do registro de óbito quando o declarante informar que o falecido deixou bens, testamento ou filhos e outros dados que envolvam provas de fato negativo, quando na verdade não deixou, apresentando, se possível, prova suficiente ou justificando o motivo de ter se equivocado, através de declaração do próprio declarante do óbito, devendo ser cobrados os respectivos emolumentos do procedimento (7150), da averbação (7402), da certidão (7802), pela averbação/anotação na certidão (7901) e pelos arquivamentos (8101). (Fundamentação: art. 110, I da Lei nº 6.015/73 e art. 680, III do CN)¹².

Logo, ainda que os dados referentes à existência ou não de bens estejam inscritos em documento público (certidão de óbito), não gozam de presunção absoluta de veracidade¹³ e não são da sua essência, podendo a parte interessada, caso exigido, fazer prova em sentido contrário, ou seja, da inexistência de outros bens, nos autos da própria ação de alvará judicial, sendo desnecessário o ajuizamento de ação de retificação de registro.

Portanto, ainda que o entendimento fosse pela suposta impossibilidade de utilização do procedimento de alvará judicial em razão da equivocada informação quanto a existência de bens lançada na certidão de óbito, deveria o juízo, antes de eventual suspensão ou extinção do processo sem julgamento de mérito, permitir ao requerente a produção da prova da inexistência de outros bens por meio da simples juntada de certidão negativa de imóveis – expedida pelo cartório do registro de imóveis – e certidão negativa de bens – expedida pelo cartório do distribuidor, do último domicílio do falecido, bem como certidão do departamento estadual de trânsito, por exemplo, mostrando-se mais uma vez desnecessário o ajuizamento de ação própria de retificação de registro de óbito.

Não se pode perder de vista, ainda, que a prova que se pretende ver produzida pelo requerente quanto a inexistência de outros bens é eminentemente documental, o que não importaria em retardo da marcha processual e conseqüentemente da entrega da tutela jurisdicional, sendo certo que exagerado formalismo poderia resultar na impossibilidade ou excessiva dificuldade da prova do fato, tornando-se a prova diabólica¹⁴.

Por outro lado, a informação acerca da existência de bens é a que, de fato, deve constar quando o falecido deixar saldos em contas bancárias, de PIS/PASEP ou FGTS, uma vez que estes se enquadram no conceito de bem móvel e fungível, conforme os arts. 82¹⁵ e 85¹⁶ do Código Civil, não estando, portanto, sujeitos a inventário nos termos do art. 666 do CPC¹⁷. Não se retifica o que é correto.

Aliás, a própria redação do art. 2º da Lei 6.858/1980 é claro quando indica a possibilidade de utilização do procedimento de alvará judicial “não existindo outros bens sujeitos a inventário”.

Dessa forma, considerando a sua natureza jurídica de bem móvel e fungível, não há qualquer exigência legal para que se registre a “inexistência de bens” no caso de o falecido deixar apenas bens móveis.

¹² COLÉGIO REGISTRAL DE MINAS GERAIS. **Enunciados:** retificação administrativa. Belo Horizonte: Colégio Registral de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.colegioregistralmg.org.br/enunciados-retificacao-administrativa/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

¹³ A fé-pública do notário, tabelião e oficial do registro, prevista no art. 3º da Lei 8.935/1994, se restringe aos atos praticados em sua presença e não àqueles apenas declarado em sua presença de acordo com a vontade das partes, de boa-fé ou má-fé. Neste sentido, vide AgInt no REsp nº 2.120.972/MG, Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 18/11/2024, DJe de 22/11/2024.

¹⁴ DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil:** teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 12 ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 117.

¹⁵ Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).)

¹⁶ Art. 85. São fungíveis os móveis que podem substituir-se por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

¹⁷ Art. 666. Independência de inventário ou de arrolamento o pagamento dos valores previstos na Lei nº 6.858, de 24 de novembro de 1980. BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

Neste sentido, o Provimento nº 182/2024 do CNJ, ao alterar o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra) e estabelecer o modelo nacional de certidão de óbito ou natimorto (anexo VI) não faz qualquer distinção entre bens móveis ou imóveis no campo destinado ao lançamento da referida informação, que deverá ser preenchido com a aposição da palavra “sim” ou “não”.

Da mesma forma, a Lei de Registros Públicos não estabelece distinção entre as classes ou espécies de bens que devem figurar no registro, exigindo o art. 80 do referido diploma legal apenas que conste “se deixou bens”, o que reforça a ausência de necessidade de retificação da certidão de óbito.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça deste Estado não destoa do entendimento antes esposado, merecendo destaque a ementa abaixo transcrita:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RETIFICAÇÃO DE CERTIDÃO DE ÓBITO. PRETENSÃO DE MODIFICAÇÃO DO REGISTRO PÚBLICO PARA QUE PASSE A CONSTAR QUE O DE CUJUS NÃO DEIXOU BENS A INVENTARIAR. Cuida-se de ação de retificação de certidão de óbito no qual a Demandante requer a correção no documento de sua genitora, argumentando erros no original. Alegação de que são dois filhos, um pré-morto e que não existem bens a inventariar que foi parcialmente acolhido pelo juízo de origem. Irresignação que não merece acolhimento. Do cotejo dos autos, verifica-se a existência de créditos da falecida, os quais, ainda que ilíquidos à época do óbito, devem ser considerados. Manutenção na certidão de óbito da informação de que o de cujus tinha bens em seu nome. Precedentes deste Tribunal de Justiça. RECURSO DESPROVIDO. (TJ-RJ – APELAÇÃO nº 00116945120208190004 202300122231, Relatora Des. Denise Nicoll Simões, Data de Julgamento: 09/05/2023, Quarta Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 10/05/2023).

Assim, se os bens deixados constituírem apenas saldo pecuniário, perfeitamente possível excepcionar a regra de ajuizamento de ação de inventário e partilha para individualização do patrimônio e entrega aos sucessores, autorizando que estes se utilizem de simples requerimento de autorização judicial para levantamento dos valores retidos.

Desarrazoado, portanto, condicionar a utilização do procedimento previsto na Lei nº 6.858/1980 à exigência de prévio ajuizamento de ação de retificação de registro de óbito, seja por conferir à declaração unilateralmente prestada pelo declarante do óbito sem a apresentação de qualquer documento valor exagerado, não sendo sequer da essência do ato, seja porque os valores deixados pelo falecido constituem-se verdadeiramente em bens móveis e fungíveis pela legislação vigente.

Ademais, deve ser consignado que as ações de alvará judicial distribuídas pelos órgãos de atuação da Defensoria Pública, em especial os Núcleos de Primeiro Atendimento, tem por finalidade a liberação de pequenos valores existentes em conta corrente, conta poupança, verbas trabalhistas, de FGTS ou PIS/PASEP, sendo o procedimento instituído pela Lei nº 6.858/1980 o mais adequado e efetivo¹⁸ aos que buscam resgatar o que foi deixado pelo de cujus.

Desse modo, condicionar a liberação de tais valores à retificação da informação no registro de óbito, é medida inadequada, que além de promover o fenômeno da multiplicação de demandas, contraria os

¹⁸ Processo efetivo é aquele que, observado o equilíbrio entre os valores segurança e celeridade, proporciona às partes o resultado desejado pelo direito material. Pretende-se aprimorar o instrumento estatal destinado a fornecer a tutela jurisdicional. Mas constitui perigosa ilusão pensar que simplesmente conferir-lhe celeridade é suficiente para alcançar a tão almejada efetividade. Não se nega a necessidade de reduzir a demora, mas não se pode fazê-lo em detrimento do mínimo de segurança, valor também essencial ao processo justo. Em princípio, não há efetividade sem contraditório e ampla defesa. A celeridade é apenas mais uma das garantias que compõem a ideia do devido processo legal, não a única. A morosidade excessiva não pode servir de desculpa para o sacrifício de valores também fundamentais, pois ligados à segurança do processo.” (BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do Processo e Técnica Processual**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 49)

princípios da efetividade e economicidade¹⁹, celeridade e economia processuais²⁰, além do próprio acesso à Justiça²¹.

Assim é que a interpretação teleológica do art. 666 do CPC indica que o legislador buscou agilizar e simplificar o levantamento de pequenos valores não recebidos em vida pelo falecido. No entanto, como já ressaltado, condicionar o levantamento dos pequenos valores deixados pelo de cujus ao ajuizamento de ação de retificação de registro público acaba distorcendo a finalidade do próprio procedimento eleito pelo legislador.

Por fim, mas não menos importante, necessário destacar inúmeros e recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que demonstram o entendimento consolidado acerca da possibilidade de ajuizamento de ação de alvará judicial sem necessidade de prévia retificação do registro de óbito, vejamos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUERIMENTO DE ALVARÁ JUDICIAL VISANDO LEVANTAMENTO DE VALORES DEPOSITADOS. DETERMINAÇÃO DE RETIFICAÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO. 1. Trata-se de alvará judicial requerido pela agravante, visando o levantamento de valores depositados em conta bancária de titularidade de sua filha, falecida em 28 de agosto de 2020, sem deixar outros bens. 2. A decisão recorrida determinou que a autora procedesse à retificação da certidão de óbito junto ao Juízo competente por ter constado na certidão a informação de que a falecida deixou bens. 3. De fato, a exigência não merece prosperar eis que depósito bancário é um bem que uma pessoa possui, haja vista que saldo bancários e de poupança integram o conceito de bens que, contudo, não são sujeitos à inventário nos termos do artigo 666 do CPC, que estabelece que: “independentemente de inventário ou arrolamento o pagamento dos valores previstos na Lei 6.858/80”. 4. Cabe destacar que a certidão de óbito constitui em um subsídio informativo útil quanto à presença do requisito necessário à adoção da via de alvará para levantamento de saldos bancários e contas de poupança. Mas não é o único e nem prova cabal, haja vista que a declaração ali é feita unilateralmente pelo noticiante do óbito. 5. Provimento ao recurso para dispensar a agravante da apresentação da certidão de óbito retificada, determinando-se o prosseguimento do feito. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 00358378220218190000, Relatora Des. Mônica Maria Costa de Piero, Data de Julgamento: 15/06/2021, Oitava Câmara Cível)

Alvará judicial. Desnecessidade de retificação da certidão de óbito ou de ajuizamento de inventário negativo para levantamento do saldo bancário. Valores em espécie que têm natureza de bens móveis. Incidência dos arts. 666 do CPC-15 e 1º e 2º da Lei Federal nº 6.858/90. Precedentes deste TJRJ. Agravo de instrumento provido pelo relator. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 00725814220228190000 202200298966, Relator Des. Bernardo Moreira Garcez, Data de Julgamento: 21/09/2022, Décima Câmara Cível, Data de Publicação: 26/09/2022)

Alvará judicial. Pleito de levantamento da totalidade dos valores existentes em contas correntes deixados pelo falecimento da genitora do requerente. Decisão que, dentre outras determinações, determinara a retificação da certidão de óbito, no prazo de 20 dias. Agravo de Instrumento. Filho da falecida a pleitear o levantamento de quantias referentes a saldos em contas correntes, que dispensam o ajuizamento de Inventário ou Arrolamento – Arts. 666 do CPC; 2º da Lei 6.858/80 e 1º, parágrafo único, inciso V do Decreto nº. 85.845/81. O propósito das normas em comento é o de permitir o rápido acesso a quantias contemporâneas ao óbito, o que não se coaduna com a imposição de retificação do assento de óbito a fim de que conste a existência de bens, menos ainda com esforço de contenção do excesso de judicialização de insignificância. Desnecessidade, por igual, da juntada da certidão CENSEC, a ser expedida pela Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados, em conformidade com o Provimento 56 do CNJ de 14/07/2016. Recurso provido. (TJ-RJ – AGRAVO DE

¹⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

²⁰ Art. 5º, LXXVIII. A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

²¹ Art. 5º, XXXV. A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 mar. 2026).

INSTRUMENTO nº 00784828820228190000 2022002106772, Relator Des. Maurício Caldas Lopes, Data de Julgamento: 07/10/2022, Décima Oitava Câmara Cível, Data de Publicação: 11/10/2022)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALVARÁ JUDICIAL. CERTIDÃO DE ÓBITO JUNTADA AO PROCESSO ONDE CONSTA INFORMAÇÃO DE QUE O DE CUJUS ‘DEIXOU BENS’. DECISÃO IMPUGNADA QUE DETERMINOU A RETIFICAÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO. Reforma do decisor para dispensar a retificação da certidão de óbito, eis que incompatível com o objetivo do alvará que é o rápido acesso a valores deixados pelo falecido, de reduzido montante, sem formalismos. Precedentes deste E. Tribunal. Recurso a que se dá provimento. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 0009719-64.2024.8.19.0000 202400214320, Relator Des. Fernando Fernandy Fernandes, Data de Julgamento: 04/04/2024, Sexta Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 05/04/2024)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALVARÁ JUDICIAL. IRRESIGNAÇÃO EM FACE DE DESPACHO QUE DETERMINOU A RETIFICAÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO PARA QUE PASSE A CONSTAR QUE O FALECIDO DEIXOU BENS. DECISÃO QUE DEVE SER REFORMADA. 1. O procedimento de alvará judicial busca facilitar o acesso à justiça, principalmente às famílias de baixa renda, com vistas ao recebimento mais rápido de valores devidos ao de cujus, sem que haja a necessidade de se submeter aos formalismos do inventário ou do arrolamento. 2. O artigo 666 do CPC e a Lei nº 6.858/80, dispõe sobre o pagamento, aos dependentes ou sucessores, de valores não recebidos em vida pelos respectivos titulares. 3. Na hipótese dos autos, nota-se que a certidão de óbito consta que “ignorado se o falecido deixou bens e testamento, deixou uma filha: Adriana Oliveira dos Santos, com 41 anos de idade. Não deixou nascituro”. 4. Contudo, como alegado pela recorrente, a existência de valores depositados em conta poupança torna desnecessária a retificação da certidão. 5. Além do mais, anota-se que a Lei de Registro Público – Lei nº 6.015/73 – não faz distinção acerca dos bens, exigindo apenas que conste “se deixou bens”. 6. Precedentes deste Tribunal de Justiça. 7. Recurso ao qual se dá provimento. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 0093401-48.2023.8.19.0000 2023002131147, Relator Des. Wilson do Nascimento Reis, Data de Julgamento: 08/02/2024, Décima Sétima Câmara de Direito Privado)

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALVARÁ JUDICIAL. DECISÃO QUE DETERMINA A RETIFICAÇÃO DA CERTIDÃO DE ÓBITO. Insurgência da requerente. Provimento. A agravante pretende o levantamento de eventuais saldos existentes em contas bancárias de titularidade do seu falecido marido. O saldo bancário, incluindo contas de poupança e fundos de investimento, integram o conceito de bens móveis, na forma dos arts. 82 e 83 do CC, não estando sujeitos a inventário nos termos do art. 666 do CPC. A lei federal nº 6.858/1980 dispensa a realização do inventário para a percepção do FGTS, PIS-Pasep, restituição do imposto de renda, tributos, saldos bancários, cadernetas de poupança e fundos de investimento de valor não superior a 500 ORTN, deixados pelo de cujus. Não há qualquer equívoco em constar na certidão de óbito que o falecido deixou bens, não merecendo prosperar, consequentemente, a exigência de vir aos autos a certidão de óbito retificada. Releva notar que não há nos autos nenhum elemento que aponte a existência de outros bens a serem inventariados. Caso se queira comprovar a ausência de outros bens sujeitos a inventário, o magistrado poderá exigir a juntada da certidão do distribuidor do domicílio do de cujus. Decisão que se reforma. Entendimento deste E. Tribunal de Justiça acerca do tema. Provimento do recurso. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 00954990620238190000 2023002133865, Relator Des. Cleber Ghelfenstein, Data de Julgamento: 15/08/2024, Décima Segunda Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 16/08/2024)

3. Da conclusão

Pelos motivos expostos, é o presente para concluir que não se mostra necessário o ajuizamento prévio de ação de retificação de registro de óbito à propositura de ação de alvará judicial para levantamento de valores deixados pelo falecido, na forma do art. 2º da Lei 6.858 de 1980.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 04 de fevereiro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.2. Parecer nº 02/2025/COCIV/DPGERJ

Viabilidade de propositura de Ação de Usucapião sem a planta do imóvel. Vedação do CPC/1973 não reproduzida no CPC/2015. Jurisprudência do TJRJ. Possibilidade de propor Ação de Usucapião cumulada com produção antecipada de prova pericial (art. 381, III, do CPC/2015).

1. Breve relatório

Trata-se de consulta formulada pela Coordenação dos Núcleos de Primeiro Atendimento (CONUNCLEOS) acerca do cabimento da propositura de ação de usucapião sem a planta do imóvel a ser usucapido. Igualmente, foi solicitada, em caso de resposta positiva, a elaboração de minuta de petição inicial para a hipótese aventada.

É o breve relatório.

2. Do objeto

A ação de usucapião era tratada pelo Código de Processo Civil de 1973 nos artigos 941 a 945, do Capítulo VII, do Título I, do Livro IV da Parte Especial, ou seja, tratava-se de procedimento especial de jurisdição contenciosa através da qual seria possível ao possuidor, demonstrado o preenchimento de alguns requisitos, ter reconhecido o “*domínio do imóvel ou servidão predial*”.

Tratando das especificidades do procedimento e trazendo requisitos específicos para o ajuizamento da ação, o art. 942, *caput*, CPC/1973²² tornava obrigatória a juntada, pelo autor, de planta do imóvel ou servidão predial que se pretendia ver reconhecida como sua. Desta forma, da conjugação dos arts. 283²³ e 942, ambos do CPC/1973, exsurgia a ideia de que a planta era documento indispensável à propositura da ação e, uma vez determinada a emenda da petição inicial e não sendo a providência adotada pelo autor, não haveria outra solução senão o seu indeferimento com a extinção do processo sem exame do mérito (arts. 284, parágrafo único²⁴ e 267, I²⁵, ambos do CPC/1973).

Com o advento do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), a ação de usucapião deixou de ter procedimento especial, razão pela qual seguirá o rito comum disciplinado no Livro I, Título I, da Parte Especial. Logo, deixou de existir, na lei processual, dispositivo semelhante ao art. 942 do Código de Ritos revogado, devendo a petição inicial ser instruída com os documentos indispensáveis para a propositura de toda e qualquer ação, conforme cláusula geral prevista no (art. 320 do CPC/2015²⁶).

²² Art. 942. O autor, expondo na petição inicial o fundamento do pedido e juntando planta do imóvel, requererá: (BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

²³ Art. 283. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação. (BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

²⁴ Art. 284. Verificando o juiz que a petição inicial não preenche os requisitos exigidos nos arts. 282 e 283, ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor a emende, ou a complete, no prazo de (dez) 10 dias. Parágrafo único. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial. (BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

²⁵ Art. 267. Extingue-se o processo, sem julgamento do mérito:
I – quando o juiz indeferir a petição inicial; [...] (BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

²⁶ Art. 320. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

Assim, é correto afirmar que a planta do imóvel *usucapiendo* não é mais requisito específico e sempre indispensável de admissibilidade da ação de usucapião, mas não se pode ignorar que o pedido deve ser certo (art. 322, CPC/2015²⁷) e determinado (art. 324, CPC/15²⁸) por meio da individualização pormenorizada do imóvel, sob pena de indeferimento da petição inicial em razão do reconhecimento de sua inépcia (art. 330, § 1º, II, do CPC²⁹).

Ademais, para que não haja empecilhos quando da apresentação do mandado de registro junto ao cartório do registro imobiliário, imprescindível a sua correta descrição e individualização sob pena do oficial registrador negar a prática do ato por suposta violação ao que prevê o art. 225 da Lei de Registros Públicos³⁰.

Logo, a necessidade de apresentação de planta do imóvel que se pretende usucapir junto à inicial dependerá da possibilidade ou não de sua correta individualização, sob pena de inépcia da petição inicial não pela ausência de documento indispensável à propositura da ação, mas pela apresentação de pedido incerto e indeterminado.

Desta forma, pode-se estabelecer as seguintes premissas:

- (i) se a usucapião é de imóvel urbano e o pedido se refere a um imóvel com descrição igual à da matrícula existente junto ao Registro de Imóveis, a planta é desnecessária, bastando a reprodução da descrição existente no registro;
- (ii) se a usucapião é de imóvel rural cuja matrícula já tem georreferenciamento, ou já está inscrito com georreferenciamento no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a planta é desnecessária, porque essas duas formas de registro do georreferenciamento já descrevem o imóvel de forma e individualiza-lo;
- (iii) se a usucapião envolve imóvel sem matrícula, sem descrição adequada, ou porção menor de imóvel maior ou qualquer outra situação que evidencie a necessidade de abertura de nova matrícula, a planta é necessária para que se possa individualizar corretamente o bem.

Por outro lado, a exigência de apresentação de planta do imóvel *initio litis* pode significar obstáculo ao acesso à Justiça de pessoas em situação de vulnerabilidade, considerando não só os custos para a elaboração do referido documento, que deve ter assinatura de responsável técnico, bem como a ineficiência do serviço público disponível para atendimento de parte da demanda³¹, o que por vezes inviabiliza o reconhe-

²⁷ Art. 322. O pedido deve ser certo. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

²⁸ Art. 324. O pedido deve ser determinado. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

²⁹ Art. 330. A petição inicial será indeferida quando [...] § 1º Considera-se inepta a petição inicial quando: [...] II – o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico; (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

³⁰ Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário. [...] (BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015original.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

³¹ BRASIL. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

cimento do direito de propriedade³², em que se escora o direito à moradia³³, corolário lógico da dignidade da pessoa humana³⁴.

Neste sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ caminha no sentido de que, nos casos em que o imóvel possua descrição clara e completa na matrícula, como ocorre com unidades autônomas em condomínios edilícios, a apresentação da planta e do memorial descritivo poderá ser dispensada, pois a individualização do bem já estará devidamente assegurada nos autos. Cita-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. DECISÃO QUE DETERMINA A EMENDA DA INICIAL COM A APRESENTAÇÃO DA PLANTA DO IMÓVEL. Inconformismo do autor. Documento que não é mais exigível à luz do novo CPC. Precedentes desta corte. Provimento do recurso. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00750782920228190000 2022002102277, Relator: Des(a). Maria Helena Pinto Machado, Data de Julgamento: 25/01/2023, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 30/01/2023)”

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO DE APARTAMENTO. Unidade autônoma de prédio em condomínio. Recurso manejado contra a decisão que determinou a apresentação de planta e memorial descritivo do imóvel. Desnecessária a juntada de planta e memorial descritivo. Delimitada a área do apartamento na certidão de registro de imóveis. Precedentes deste Tribunal de Justiça. DADO PROVIMENTO AO RECURSO. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00452265720228190000 202200262442, Relator: Des(a). JDS Maria Aglae Tedesco Vilarde, Data de Julgamento: 17/11/2022, Vigésima Sétima Câmara Cível, Data de Publicação: 21/11/2022)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. SENTENÇA QUE INDEFERIU PETIÇÃO INICIAL DE AÇÃO DE USUCAPIÃO PORQUE O AUTOR NÃO ACOSTOU AOS AUTOS A PLANTA DO IMÓVEL. Apelação pretendendo a nulidade da sentença. Acostados aos autos elementos suficientes para identificar e individualizar o imóvel, não se revela razoável o indeferimento de petição inicial porque não trouxe aos autos a planta do imóvel, que não mais constitui documento obrigatório. Ademais, qualquer outra informação que se faça necessária poderá ser obtida no curso da demanda. Sentença nula por afronta ao devido processo legal e ao direito fundamental de acesso à justiça. Conhecimento e provimento do recurso. (TJ-RJ – APL: 00305820720198190068, Relator: Des(a). JDS Ricardo Alberto Pereira, Data de Julgamento: 13/08/2020, Vigésima Câmara Cível, Data de Publicação: 18/08/2020)

Para os demais casos, privilegiando-se o princípio do acesso à Justiça, ainda que não seja possível a individualização do imóvel por meio dos documentos carreados na inicial como através de croqui ou desenho, por exemplo, a jurisprudência do Tribunal Fluminense tem admitido a produção de prova pericial no curso da instrução, não sendo hipótese de indeferimento da petição inicial por inépcia (art. 330, §1º, do CPC/2015). *In verbis*:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. DECISÃO QUE, APÓS MANIFESTAÇÃO DA FAZENDA NACIONAL, DETERMINOU QUE A AUTORA, ORA AGRAVANTE, APRESENTASSE IMAGEM DO GOOGLE EARTH, COM AO MENOS DOIS PONTOS COM COORDENADAS UTM, PARA QUE SEJA IDENTIFICADO O IMÓVEL EM QUESTÃO. Documentos acostados à inicial insuficientes para a delimitação do imóvel usucapiendo. Juiz destinatário da prova. Determinação de prova documental complementar corretamente aplicada, ex vi do art. 370 do CPC/15. Desprovimento. Usucapião. Determinação de apresentação de planta de situação/localização, com base em imagem do Google Earth, com ao me-

³² Art. 5º. [...]

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

³³ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.)

³⁴ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.)

nos dois pontos com coordenadas UTM, para que seja identificado o imóvel em questão. Prova documental complementar destinada a delimitação da área usucapienda. Lei de Registros públicos que não libera a possuidora agravante de provar a clara individualização do imóvel e a efetiva posse de tal bem. Correta determinação do Juízo, destinatário da instrução processual, competindo-lhe determinar a complementação das provas necessárias ao julgamento da lide, conforme determina o art. 370 do CPC/15. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00219607520218190000, Relator: Des(a). Lúcio Durante Data de Julgamento: 13/05/2021, Décima Nona Câmara Cível, Data de Publicação: 18/05/2021)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO COM FULCRO NO ARTIGO 183 DA CRFB. SENTENÇA QUE JULGOU EXTINTO O PROCESSO, POR INÉPCIA DA INICIAL. INCONFORMISMO DO AUTOR. Pedido de usucapião de imóvel sem registro, o que impossibilita a juntada da respectiva certidão de ônus reais, haja vista que o bem usucapiendo não está devidamente registrado no cartório do registro de imóveis. Nova sistemática do CPC que dispensa a apresentação de certidões e planta do imóvel. O encargo de averiguar e comprovar seu eventual interesse no feito cabe ao próprio Estado, além de não existir óbice que o juízo determine diligências por seus próprios meios para obtenção das informações de que necessita, não havendo se falar em redistribuição do ônus da prova. Providência desnecessária na espécie. Planta do imóvel que constituía requisito de propositura segundo o revogado artigo 942 CPC/73, norma não reproduzida no atual diploma processual. Imóvel que não possui registro no RGI. Confrontantes do bem que estão qualificados na exordial. Error in procedendo. Sentença que se cassa para determinar o regular prosseguimento do feito em primeira instância. Recurso provido. (TJ-RJ – APELAÇÃO: 00190896920178190014, Relator: Des(a). Luiz Eduardo C Canabarro, Data de Julgamento: 04/11/2021, Nona Câmara Cível, Data de Publicação: 08/11/2021)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NA FORMA DOS ARTIGOS 485, I, C/C 321, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC/2015, ANTE A AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DA PLANTA DO IMÓVEL. RECURSO DOS AUTORES.

1. O ordenamento processual admite a extinção do feito, sem apreciação do mérito, quando verificada a inépcia da inicial, pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, em atenção ao que dispõem o art. 485, I, do CPC/15 e art. 321 do mesmo diploma.
2. O artigo 942 do CPC/1973 estabelecia a indispensabilidade da planta do imóvel para a propositura da demanda, sendo certo que o teor do referido dispositivo não foi reproduzido no Código de Processo Civil de 2015, já vigente à época da propositura a ação, motivo pelo qual a ausência do referido documento, por si só, não gera a inépcia da inicial, sendo possível sua providência na instrução processual, em caso de necessidade futura.
3. Ainda que assim não fosse, o artigo 186, § 2º, c/c artigo 485, § 1º, ambos do CPC/2015, asseguram à Defensoria Pública a prerrogativa de pleitear ao magistrado a intimação pessoal da parte para a prática de ato processual que somente por ela possa ser realizada ou prestada, o que foi indeferido pelo juízo a quo, não havendo que se falar em inércia dos demandantes.
4. Inexistência de exigibilidade da planta do imóvel para a propositura da ação e prolação da sentença extintiva sem prévia intimação da parte, razão pela qual o decisum merece ser anulado por error in procedendo. Precedentes: 0201768-76.2017.8.19.0001 – Apelação – Des(a). Jaime Dias Pinheiro Filho – Julgamento: 23/02/2021 – Décima Segunda Câmara Cível; 0009169-52.2009.8.19.0208 – Apelação – Des(a). JDS Maria Celeste Pinto de Castro Jatahy – Julgamento: 26/08/2021 – Vigésima Câmara Cível.
5. Recurso conhecido e provido para anular a sentença e determinar o retorno dos autos ao juízo de origem para regular prosseguimento.

(0013483-80.2020.8.19.0038 – APELAÇÃO. Des(a). Marianna Fux – Julgamento: 29/09/2021 – Décima Nona Câmara de Direito Privado (Antiga 25ª Câmara Cível))

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NA FORMA DO ART. 485, I, DO CPC, ANTE A AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO ESSENCIAL AO JULGAMENTO DA LIDE. INDEFERIMENTO DA INICIAL. RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELA PARTE AUTORA.

1. Extinção do feito por suposto não cumprimento das formalidades exigidas para o ajuizamento da ação de usucapião. Requerente que teria deixado de providenciar a planta atualizada de situação do imóvel que pretende usucapir.
2. De acordo com o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), não subsiste a exigência de instrução da petição inicial com informações e documentos específicos para a ação de usucapião, sendo possível a sua providência na instrução processual.
3. Pedido de deferimento da perícia de engenharia, por perito do Juízo, a fim de se elaborar a planta exigida pelo Ministério Público, que foi indeferido pelo magistrado.

4. Autora, pessoa com poucos recursos, a quem fora deferido o benefício da gratuidade de justiça e deve ser viabilizada a confecção da planta de situação do imóvel, por meio do perito judicial. Precedentes deste Tribunal de Justiça.

5. Anulação da sentença que se impõe, determinando-se o prosseguimento do feito, com a realização da perícia técnica de engenharia para a elaboração da planta situação do imóvel. Recurso provido. (0009169-52.2009.8.19.0208 – APELAÇÃO. Des(a). Maria Celeste Pinto de Castro Jatayh – Julgamento: 26/08/2021 – Décima Quinta Câmara de Direito Privado (antiga 20ª Câmara Cível))

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO. REQUERIMENTO DE EXTENSÃO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA PARA OS ATOS EXTRAJUDICIAIS VISANDO A EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS AOS CARTÓRIOS DISTRIBUIDORES, RGI E A NOMEAÇÃO DE PERITO JUDICIAL PARA A ELABORAÇÃO DE PLANTA DO IMÓVEL USUCAPIENDO, VISANDO A REGULAR INSTRUÇÃO DO FEITO. Indeferimento do pedido ao fundamento de ser ônus da parte instruir o feito com os documentos necessários ao seu regular andamento. Irresignação. Determinação anterior de intimação para regularização do processo, para que fosse instruído com a planta de situação, certidão de ônus reais atualizada, nome e qualificação dos proprietários registrais confinantes ao imóvel usucapiendo, a certidão de ônus reais atualizada de cada lote e dos confinantes de fato e outros documentos indicativos do animus domini, sob pena de indeferimento da inicial. Necessidade de instrução do processo com os documentos indispensáveis à identificação do imóvel litigioso e dos lindeiros, em atenção ao princípio registral da especialidade que impõe a plena descrição do bem a partir de indicações precisas de suas características, confrontações, localização e área, inclusive com a apresentação de planta de situação do bem e certidões do RGI, garantindo a defesa do proprietário e de possíveis interessados, além de tratar-se de medida obrigatória à efetivação do registro no cartório imobiliário. Arts. 246, § 3º, e 259, I, do CPC/15. Inexistência de gravame no fornecimento dos referidos documentos diante da extensão do benefício da gratuidade de justiça aos atos extrajudiciais, contudo, há de se conferir à autora/agravante a possibilidade de produção das referidas provas em juízo, sem ônus, mediante a expedição de ofícios aos órgãos competentes para que sejam fornecidas as certidões solicitadas, na forma autorizada pelo art. 438, do CPC/15, bem como viabilizada a confecção da planta de situação do imóvel, através de perito judicial. Precedentes deste e. TJRJ e do c. STJ. Recurso conhecido e provido, na forma art. 932, VIII, do CPC/15, combinado com art. 31, VIII, do RITJERJ. (0004909-51.2021.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). Mauro Dickstein – Julgamento: 05/02/2021 – Quinta Câmara de Direito Público (antiga 16ª Câmara Cível))

3. Da conclusão

Face o exposto, conclui-se, nos termos da jurisprudência do TJRJ, que a planta do imóvel não é condição para o regular exercício do direito de ação, podendo a sua ausência ser suprida por outros elementos de prova que individualizem o imóvel ou por prova pericial no curso da instrução processual.

Outrossim, sugerimos que seja proposta ação de produção antecipada de provas (art. 381, III, do CPC/15) cumulada com a ação de usucapião, na hipótese da usucapião envolver imóvel sem matrícula, sem descrição adequada, porção menor de imóvel maior ou qualquer outra situação que evidencie a necessidade de abertura de nova matrícula, a fim de conferir certeza e determinação ao pedido, por meio da individualização pormenorizada do imóvel a fim de afastar a inépcia da inicial (art. 330, §1º, III do CPC/15), conforme modelo de petição inicial em anexo.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.3. Parecer nº 04/2025/COCIV/DPGERJ

Inaplicabilidade imediata do Tema 1234 da Repercussão Geral do STF aos processos em curso e aos processos acobertados pela coisa julgada. Necessidade de identificação do momento processual da incidência. Impossibilidade de aplicação às sentenças imutabilizadas pela coisa julgada.

1. Objeto da consulta

Trata-se de procedimento de instrução inaugurado pela Coordenação de Saúde (COSAU) para consulta acerca da possibilidade ou não de aplicação dos novos critérios fixados nos temas 06 e 1234 da repercussão geral (Temas) do Supremo Tribunal Federal (STF) aos processos em curso e àqueles acobertados pela coisa julgada transitados em julgado antes da decisão dessa Corte.

Foram deduzidas pela consulente as seguintes questões: (a) Aplicam-se os Temas aos processos judiciais já sentenciados? (b) Aplicam-se os Temas aos processos judiciais ainda não sentenciados, mas com a instrução já encerrada?

A consulta, portanto, questiona a incidência dos Temas em processos que se encontram em momentos distintos: antes do término da instrução, após o fim da instrução, em fase de prolação de sentença, em sede recursal e após o trânsito em julgado. Para tanto, o presente parecer levará em conta essa evolução cronológica processual, identificando os momentos de incidência de preclusão e, então, de coisa julgada.

2. Considerações de caráter geral acerca da inconstitucionalidade do Tema 1234 da repercussão geral do STF

O advento dos Temas faz parte de um momento da República brasileira em que se questiona a participação ativa do Poder Judiciário em várias searas da vida pública e da política nacional, retomando debates históricos sobre o equilíbrio entre os Poderes da República, remetendo a questões como o ativismo judicial, o realismo ou ceticismo interpretativo e, portanto, o protagonismo do Judiciário na condução de políticas públicas, função típica do Poder Executivo, e na interpretação ou criação de normas, função típica do Poder Legislativo.

A adoção de uma política neoliberal no início da última década do século passado, logo após a redemocratização e promulgação da Constituição de 1988, promoveu verdadeiro esvaziamento do Estado na sua dimensão pública e democrática, eis que não lhe seria mais possível assegurar qualquer tipo de proteção social, tendo a função precípua de fiscalizador, disciplinando os indivíduos sob a ótica concorrencial, fomentando o empreendedorismo e outras formas de autorresponsabilização e autogestão, com suposta via para a ascensão econômica e social, através de um caminho pretensamente libertário³⁵.

Em verdade, o que se prega é a otimização dos serviços e a diminuição dos gastos com políticas públicas, substituindo o Estado, sempre que possível, por, no máximo, parcerias público-privadas, impondo a mercantilização dos direitos sociais e, ao final e ao cabo, a precarização da vida³⁶.

³⁵ O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio". (HARVEY, David. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008, p. 12).

³⁶ CURY, Carlos Roberto Jamil. **A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, 33(1), 15–34, 2017. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/72829>. Acesso em 12 fev. 2025.

Pode-se dizer, inicialmente, em resposta a tais críticas de ativismo e realismo jurídico direcionadas ao Judiciário que, se podemos afirmar que nos encontramos no gozo do processo democrático nos dias de hoje, se conseguimos reduzir minimamente as vítimas do COVID-19 e, ainda, se conseguimos aplacar os efeitos danosos resultantes da omissão dos entes federativos na política de saúde, destacando-se o Tema 698 da repercussão geral do STF³⁷, que teve como leading case o julgamento do RE 684.612/RJ³⁸, grande parte se deve à atuação vigorosa do Poder Judiciário.

O Judiciário da mesma forma, ao longo dos anos vem tornando efetivos direitos fundamentais sociais como a saúde e a educação, principalmente quando não atendidos pelo Executivo³⁹, deixando, cada vez mais, uma postura tecnocrata para assumir papel político de efetiva transformação social, por meio da defesa e garantia dos direitos fundamentais inscritos na Constituição de 1988. Trata-se da chamada doutrina da efetividade, sendo bastante esclarecedora a lição de Barroso⁴⁰:

Para realizar seus propósitos, o movimento pela efetividade promoveu, com sucesso, três mudanças de paradigma na teoria e na prática do direito constitucional no país. No plano jurídico, atribuiu normatividade plena à Constituição, que passou a ter aplicabilidade direta e imediata, tornando-se fonte de direitos e obrigações. Do ponto de vista científico ou dogmático, reconheceu ao direito constitucional um objeto próprio e autônomo, estremando-o do discurso puramente político ou sociológico. E, por fim, sob o aspecto institucional, contribuiu para a ascensão do Poder Judiciário no Brasil, dando-lhe um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais. O discurso normativo, científico e judicialista foi fruto de uma necessidade histórica. O positivismo constitucional, que deu impulso ao movimento, não importava em reduzir o direito à norma, mas sim em elevá-lo a esta condição, pois até então ele havia sido menos do que norma. A efetividade foi o rito de passagem do velho para o novo direito constitucional, fazendo com que a Constituição deixasse de ser uma miragem, com as honras de uma falsa supremacia, que não se traduzia em proveito para a cidadania.

De tal premissa, consagrada na supremacia da Constituição, se extrai a ideia de que o Poder Executivo poderá ter o controle externo de tais políticas, a ser exercido por integrantes do Poder Judiciário, por meio do fenômeno intitulado judicialização das políticas públicas⁴¹.

A judicialização, portanto, corresponde à expansão das atividades do Judiciário com a nova formatação dos direitos fundamentais, ocorrida com a divisão de funções existentes entre os Poderes e a

³⁷ 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). (**Superior Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484369/false>. Acesso em: 03 mar. 2026.)

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ**. Tema 698: Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso, julgado em 3 jul. 2023. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2023]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484369/false>. Acesso em: 3 mar. 2026.

³⁹ É nesse ambiente, é nessa dualidade presente no Estado constitucional democrático que se coloca a questão essencial: podem juízes e tribunais interferir com as deliberações dos órgãos que representam as maiorias políticas – isto é, o Legislativo e o Executivo –, impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas? A resposta será afirmativa sempre que o Judiciário estiver atuando, inequivocamente, para preservar um direito fundamental previsto na Constituição ou para dar cumprimento a alguma lei existente. (BARROSO, Luís Roberto. **Da Falta de Efetividade à Judicialização Excessiva: Direito à Saúde, Fornecimento Gratuito de Medicamentos e Parâmetros para a Atuação Judicial**. In: Direitos Sociais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 882)

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil**: crônica de um sucesso imprevisto. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2023/11/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. Revista da Faculdade de Direito/UERJ, Rio de Janeiro. v. 2, n. 21, p. 1-50. 2012. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794/2297>. Acesso em 03 mar. 2026.

independência e legitimidade conferida aos juízes e tribunais para resolver conflitos que antes não lhes competia. Trata-se da juridificação das relações sociais⁴².

No que diz respeito ao objeto da presente consulta, devemos distinguir que há, na formação acordada dos termos dos Temas, tanto traços de ativismo judicial, ou da tentativa de balanceamento do ativismo, quanto de realismo ou de ceticismo interpretativo.

Preliminarmente, no entanto, vamos observar que, apesar do imenso esforço em produzir a redução dos problemas referentes à judicialização da política de saúde, a adoção das louváveis medidas de otimização das informações relativas aos processos que veiculam tais direitos e a fixação de competências entre os órgãos jurisdicionais, o resultado final dos Temas importou, não em um processo estrutural para a solução da política pública de saúde, mas na criação de embaraços e entraves ao acesso à justiça para a população mais carente. Ou seja, o acordo que se transmudou em precedente findou por impor uma série de limites ao acesso pela população aos serviços públicos de saúde obrigando os hipossuficientes enfermos a apresentarem uma série de documentos e pareceres, cujo acesso se encontra muito mais acessíveis para a própria Administração Pública ré do que para os demandantes, a saber:

- a) negativa de fornecimento do medicamento na via administrativa, nos termos do item '4' do tema 1234 da repercussão geral do STF;
- b) ilegalidade do ato de não incorporação do medicamento pela CONITEC, ausência de pedido de incorporação ou da mora na sua apreciação, tendo em vista os prazos e critérios previstos nos artigos 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e no Decreto nº 7.646/2011;
- c) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas;
- d) comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, necessariamente respaldadas por evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados e revisão sistemática ou meta-análise;
- e) imprescindibilidade clínica do tratamento, comprovada mediante laudo médico fundamentado, descrevendo inclusive qual o tratamento já realizado; e
- f) incapacidade financeira de arcar com o custeio do medicamento.

Apesar de o acórdão⁴³ afirmar que o Judiciário não pretende adentrar a avaliação da discricionariedade da Administração Pública, mas observar tão-somente sua regularidade legal, não há dúvida de que se trata de caso de ativismo judicial⁴⁴, mediante a interferência, mesmo que acordada – com a maciça parti-

⁴² “Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. (BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1366243/SC**. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 23, II, 109, I, 196, 197 e 198, I, da Constituição Federal, a obrigatoriedade de a União constar do polo passivo de lide que verse sobre a obtenção de medicamento ou tratamento não incorporado nas políticas públicas do SUS, embora registrado pela Anvisa. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 16 set. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia-Repercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234>. Acesso em 03 mar. 2026.

⁴⁴ “A ideia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas”. (BARROSO, *op. cit.*)

cipação dos representantes da Administração Pública –, de precedente vinculante com efeitos normativos erga omnes que atingem todos os destinatários do Sistema Único de Saúde.

Por outro lado, é expressão de evidente realismo jurídico⁴⁵ o legislar sobre condições da ação e distribuição do ônus da prova em detrimento da parte evidentemente consumidora do serviço de saúde e evidentemente em situação de vulnerabilidade, perante o Estado, que detém todo o conhecimento no tema de saúde, tendo ao seu dispor agências reguladoras, hospitais, médicos e universidades, revertendo ao particular a obrigação de comprovar aquilo que o ente público conhece e domina.

Os Temas em análise transformam elementos de mérito o que antes seria objeto de debate na fase probatória em requisitos para a propositura da ação, sobrecarregando o demandante com obstáculos desarrazoados e ilegítimos ao acesso à justiça.

O que importa observar no paralelo que se pretende fazer entre os Temas e esses dois fenômenos do Direito norte-americano, é que tanto o ativismo judicial – inicialmente identificado ainda no século XIX, em atuação da Suprema Corte norte americana no caso *Dred Scott v. Sanford*, de 1857 e que se notabilizou pelo histórico caso *Brown v. Board of Education of Topeka I*, de 1954, marco inaugural do que anos mais tarde se convencionou chamar de processo estrutural –, quanto o realismo jurídico americano, cujos expoentes foram Charles Sanders Peirce, Oliver Wendell Holmes e William James⁴⁶, têm por matriz o focar na realidade social e política para a prolação das decisões judiciais, atendendo, para além da interpretação tradicional do Direito, aos ditames e valores da sociedade e dos destinatários das políticas públicas.

No julgado *Brown vs Topeka*, a Suprema Corte Americana elidiu histórica e iníqua realidade de racismo nas escolas do Estado, determinando que crianças brancas e pretas pudessem dividir salas de aula enquanto Oliver Wendell Holmes, afastando a concepção do Direito simplesmente como lógica formal, limitado aos seus próprios cânones e sistemas abstratos, afirma que o Direito deve exercer, como ação, sua função pragmática de procurar a melhoria e o incremento das relações na sociedade, *verbis*:

A vida do direito não tem sido a lógica: mas a experiência. As necessidades de cada tempo, a prevalência de teorias morais e políticas, intuindo políticas públicas, expressa ou inconscientemente, e até os preconceitos que os juízes compartilham com seus semelhantes, são melhores do que o silogismo em determinar regras sob as quais o homem deve ser governado (tradução nossa)⁴⁷.

O Direito, conforme ressalta Manuel Atienza⁴⁸ é um fenômeno deveras complexo e pode ser visto sob várias perspectivas. No Estado democrático não se pode negar, no entanto, o valor do Direito como atividade social de argumentação jurídica dirigida pragmaticamente à promoção do bem-estar do homem (artigo 5º da Lei de Introdução as normas do Direito Brasileiro), ao acesso à ordem jurídica justa, a partir de convicções construídas através de um processo dialético e retórico, que dê sentido lógico e racional a esta atividade.

⁴⁵ Segundo o autor, Holmes "(...) riteneva che le modificazioni della giurisprudenza fossero, in gran misura, una variabile della determinazione, di natura empirica e basata sull'esperienza, dei giudici, i quali, nel modificare il diritto, prendevano senza dubbio delle decisioni improntate a considerazioni politiche che non erano dettate né della logica né dal diritto preesistente." (SCHAUER, Frederick. **Il ragionamento giuridico**. Roma: Carocci, 2024, p. 174)

⁴⁶ HAACK, Susan. Pragmatism. In: BUNNIN, Nicholas; TSUI-JAMES, E. P. (orgs.). **The Blackwell Companion to Philosophy**. 2. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Susan-Haack/publication/311825660_Pragmatism_2002/links/585c423908aebf17d386a38e/Pragmatism-2002.pdf. Acesso em 03 mar. 2026.; TUZET, Giovanni. **Sul Concetto de Esperienza**: Ambiguità e criteri d'analisi. [S. l.: s. n.], 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309293782_Sul_concetto_di_esperienza_Ambiguita_e_criteri_danalisi. Acesso em: 03 mar. 2026.; JAMES, William. **Pragmatism**. Nova Iorque: Prometheus Books. 1991.; HOLMES, Oliver Wendell. **The Common Law**. New York: Dover Publications, 1981. E-book; PEIRCE, Charles Sanders. **Philosophical Writings of Peirce**. Coord. de Justus Buchler. New York: Dover Publications, Inc., 2019.; PEIRCE, Charles Sanders. *Semiótica*. Trad. COELHO NETO, José Teixeira. São Paulo: Perspectiva, 2003.

⁴⁷ "The life of the law has not been logic: it has been experience. The felt necessities of the time, the prevalent moral and political theories, intuitions of public policy, avowed or unconscious, even the prejudices which judges share with their fellow-men, have had a good deal more to do than the syllogism in determining the rules by which men should be governed" (HOLMES, Oliver Wendell. **The Common Law**. New York: Dover Publications, 1981. E-book)

⁴⁸ ATIENZA, Manuel. **Curso de argumentação jurídica**. Vol. 1, Curitiba: Alteridade, 2017, p. 20-21, 88-98.

O direito à saúde, assegurado pelos artigos 6º e 196 da Constituição Federal, é garantia de extrema importância, visto que sua pedra angular é o próprio Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o qual consiste não apenas em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, como consagra expressamente o artigo 1º, inciso III, da CRFB/88, mas também caracteriza o cerne axiológico de todo o ordenamento jurídico constitucional.

A crítica da comunidade jurídica aos Temas aponta que sua aplicação pode gerar obstáculos administrativos e jurisdicionais que dificultam o acesso ao direito fundamental à saúde, ao impor requisitos excessivos aos vulneráveis que, além de necessitados de política pública de saúde, tem de buscar laudos e pesquisas a serem fornecidos pelos próprios órgãos do Estado demandado para possibilitar demandas judiciais dos serviços de saúde que lhes foram sonogados, sendo, assim, duplamente onerados.

Ademais, ainda que tenha sido o tema apresentado como resultado de um processo dialógico e participativo, com a admissão de diversos *amicus curiae*, como se estrutural fosse, a verdade é que parece ter sido desprezada a complexidade do problema, de natureza eminentemente estrutural, sem a oitiva e efetiva participação dos indivíduos realmente afetados, inclusive os profissionais médicos e farmacêuticos, e apresentada uma solução orçamentária, individualista, determinativa e que desconsidera por completo o que deveria ser fundamental: a melhoria da política pública ou mesmo sua implementação em caso de ausência, favorecendo o micro litígio⁴⁹.

Embora a tese dos Temas tenha sido concebida com o propósito de equilibrar os gastos públicos e estruturar a judicialização das demandas, sua implementação acabou comprometendo a coerência do ordenamento constitucional e jurisprudencial, criando um cenário de insegurança para aqueles que necessitam garantir seu direito à saúde e à vida, produzindo a multiplicação de processos nos juizados fazendários e nas varas com competência fazendária.

Os Temas da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, como normas não originárias da Constituição, devem ser reconhecidos como inconstitucionais ou merecer interpretação conforme, por violação do acesso à justiça⁵⁰, ao devido processo legal⁵¹ e ao direito à saúde⁵², em especial na parte do acórdão relativo ao tema 1234 da repercussão geral do STF que determina, como pressupostos processuais e regras de inversão do ônus da prova, os requisitos e procedimentos atinentes ao mérito:

- a) a concessão, via judicial, de medicamentos com registro na ANVISA, mas não incorporados pelo SUS deve o demandante comprovar initio litis;
- b) negativa de fornecimento do medicamento na via administrativa, nos termos do item '4' do tema 1234 da repercussão geral;
- c) ilegalidade do ato de não incorporação do medicamento pela CONITEC, ausência de pedido de incorporação ou da mora na sua apreciação, tendo em vista os prazos e critérios previstos nos artigos 19-Q e 19-R da Lei nº 8.080/1990 e no Decreto nº 7.646/2011;
- d) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS e dos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas; comprovação, à luz da medicina baseada em evidências, da eficácia, acurácia, efetividade e segurança do fármaco, necessariamente respaldadas

⁴⁹ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodvim, 2017.

⁵⁰ Art. 5º [...]
XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁵¹ Art. 5º [...]
LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁵² 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. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

por evidências científicas de alto nível, ou seja, unicamente ensaios clínicos randomizados e revisão sistemática ou meta-análise;

- e) imprescindibilidade clínica do tratamento, comprovada mediante laudo médico fundamentado, descrevendo inclusive qual o tratamento já realizado; e
- f) incapacidade financeira de arcar com o custeio do medicamento.

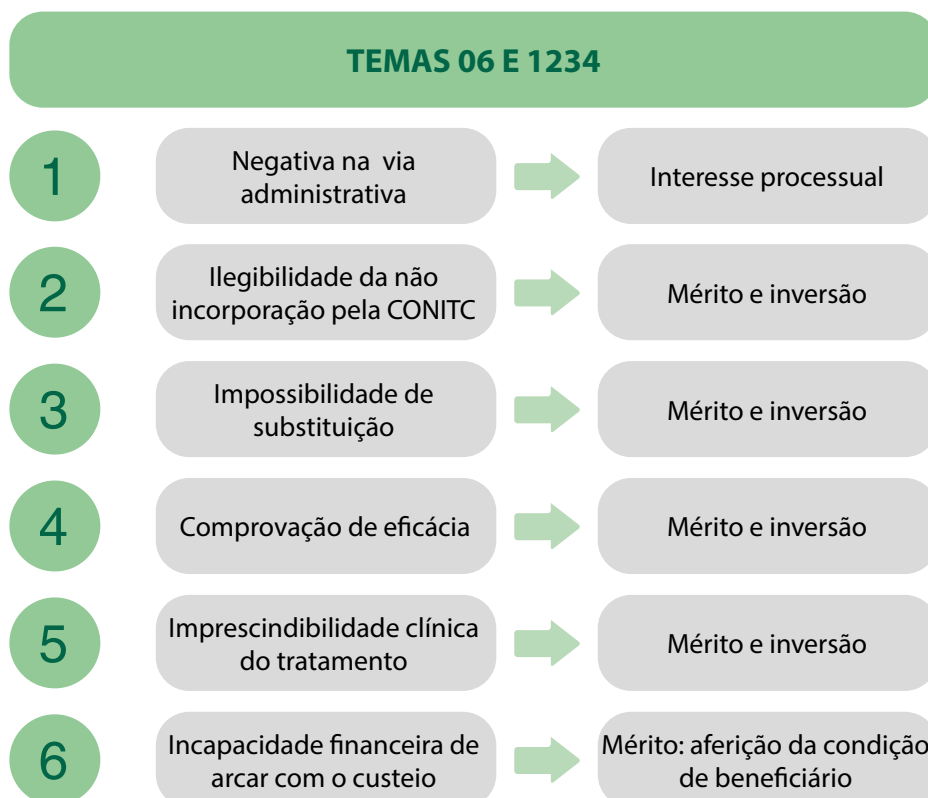
Apesar do grande esforço de consensualidade demonstrado pelo Supremo Tribunal Federal e pelos entes federativos envolvidos na celebração do acordo que resultou na redação dos Temas, infelizmente, é inevitável reconhecer – a partir do atendimento jurídico prestado diretamente aos enfermos, que gastam saúde, paciência, passagens de transporte, horas, dias e anos na busca pela distribuição de renda mediante o Sistema Único de Saúde – que “as coisas pioraram” e os processos não serão reduzidos, pois a pressão social só será eliminada através da prestação eficiente do serviço público e não mediante a imposição de obstáculos ilegítimos ao acesso à justiça.

3. Da confusão conceitual entre mérito e pressupostos processuais. Cognição sumária e cognição exaustiva. Negativa de acesso à Justiça

No afã de produzir ou dificultar deverás a propositura de processos individuais que demandem o fornecimento de medicamentos, os Temas produziram artificial alteração de natureza das questões trazidas ao processo: procuraram transformar mérito em pressupostos processuais.

Como se retornássemos à histórica discussão sobre a teoria da asserção das condições da ação, os Temas determinaram que matérias eminentemente de mérito, que demandam cognição exaustiva da mais alta complexidade, como a avaliação pericial médica de pareceres da CONITEC, por exemplo, em pressupostos processuais a serem apresentados *initio litis* pela parte autora, consumidora hipossuficiente e vulnerável.

Enumerando os requisitos exigidos pelos Temas vamos observar as suas diversas naturezas, senão vejamos:



Observe-se que alguns destes *dispositivos* possuem mais de uma regra⁵³, como os itens 2, 3, 4 e 5, que, além de se constituírem proposições a serem provadas durante a instrução processual, mérito, produzem a inversão do ônus da prova ou aumento do standard probatório contra o autor-consumidor, vulnerável, evidenciando-se sua natureza processual. O dispositivo encerra uma regra de mérito e uma regra processual.

Ao se negar a teoria da asserção e exigir a prova epistêmica da proposição deduzida na inicial se impõe embaraço desproporcional ao acesso à justiça do demandante (artigo 5º, XXXV, CR). Trata-se, na conceituação de Leonardo Greco⁵⁴ de obstáculos ilegítimos ao acesso à justiça, da inclusão de desarrazoados e sem sentido pressupostos prévios ao exame do mérito, *verbis*:

O acesso à Justiça não pode ser dificultado por obstáculos impostos por interesses acessórios ou alheios ao exercício da jurisdição. Os pressupostos de exame do mérito (pressupostos processuais e condições da ação) somente são legítimos na medida em que asseguram a eficácia do exercício da jurisdição e impedem que o réu seja submetido ao ônus de defender-se de um processo injusto. Ultrapassados esses limites, prevalecem a liberdade formal e o antiformalismo. São inadmissíveis, violando a garantia da tutela jurisdicional efetiva: a) limites internos que tornem excessivamente difícil em concreto o exercício da ação ou a marcha proveitosa do processo, como prazos não razoáveis, ônus patrimoniais exagerados (com advogados, perícias, custas, depósitos); b) limites extraprocessuais, sobretudo tributários, que subordinam o acesso à Justiça a fins estranhos ao processo; c) limites substanciais externos, como irrazoáveis prazos de decadência; d) a imposição à parte do ônus de prestar informações ou produzir provas que não estão ao seu alcance; e) a subordinação do direito de postular ou de recorrer à prestação de garantias econômicas.

Se há ou não ilegalidade na incorporação da CONITEC, se há ou não impossibilidade de substituição do medicamento, se há ou não comprovação da eficácia do medicamento etc. são questões que dizem respeito ao mérito e que dependem de contraditório do demandado, da efetiva impugnação em contestação e da sua comprovação ou não na fase instrutória, não sendo possível desnaturar tais elementos do que verdadeiramente são: condições da ação ou pressupostos processuais a serem analisados em cognição sumária, em respeito a teoria da asserção.

Importante notar que em recentíssimo julgado na Reclamação nº 75.188 Distrito Federal, o Ministro Gilmar Mendes, diante da necessidade de se constatar ou não o requisito 2 do Tema 1234 da repercussão geral do STF, o Ministro determinou a produção, em cognição exaustiva, de especialíssimos pareceres médicos científicos, no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, dotado de todos os recursos necessários, para a identificação da ilegalidade do parecer da CONITEC, realidade com a qual muitos dos entes federativos não compartilham, *in verbis*:

Estudos científicos de alto nível de evidência devem ser sazonalmente revisitados pelo órgão de recomendação, sob pena de engessamento e obsolescência administrativos e descasamento do tratamento na rede pública e privada de saúdes, trazendo desrespeito ao direito fundamental à saúde.

Portanto, passo à análise da existência, da veracidade e da legitimidade dos “motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos”.

Diante desse cenário, para subsidiar minha decisão, além dos documentos juntados aos autos e já analisados pelo juízo de 1º grau, entendi necessário solicitar a manifestação de experts no assunto, tendo em vista que se trata de criança com 1 ano e 10 meses de idade, diagnosticada com uma doença rara (AME tipo 2) na iminência de passar a janela de oportunidade para fazer uso de medicamento, que, segundo indicação registrada na Anvisa, poderia melhorar sua condição clínica e qualidade de vida. [...]

Consta do relatório elaborado pelos renomados médicos [...]

Tendo em vista os robustos dados científicos apresentados[...]

Sendo assim, considerando a perícia médica realizada na origem e o relatório médico elaborado [...] ⁵⁵

⁵³ De acordo com Guastini é possível extrair de um único dispositivo várias normas, através do processo interpretativo. Segundo o autor muitas disposições e talvez, todas as disposições, possuem “um conteúdo de significado complexo”, expressando uma multiplicidade de normas. (GUASTINI, Riccardo. **Interpretar y argumentar**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2014, p. 82-83). No mesmo sentido, ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 34.

⁵⁴ GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo just. In: **Estudos de Direito Processual**. Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 75.188 Distrito Federal**. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes, [30 jan. 2025]. Disponível em: <https://>

Deve-se observar que as iniciais veiculadas por demandantes patrocinados pela Defensoria Pública juntam, obrigatoriamente, laudos de médicos dos réus, formulários aferindo a necessidade de substituição dos medicamentos, relatórios de Câmaras de Resolução de Litígio, pareceres médicos e ofícios expedidos para as unidades de saúde órgãos dos réus; documentação, portanto, bastante para fundamentar, em cognição sumária, não só as proposições deduzidas na inicial, satisfazendo a teoria da asserção, como, também, o próprio arcabouço probatório suficiente para autorizar o deferimento das tutelas de urgência requeridas.

Portanto, a exigência para além de se constituir mero equívoco conceitual impacta diretamente no acesso à justiça, constituindo obstáculo ilegítimo ao seu exercício, violando o devido processo legal.

4. As regras de direito material do Tema 1234 da Repercussão Geral do STF não são direito novo

Os requisitos do Tema 1234 da repercussão geral do STF indicados precedentemente sob os números 2, 3, 4, 5, e 6 acima, além de representarem regras processuais probatórias, em especial, a inversão do ônus da prova e o aumento do standard probatório, também se caracterizam como proposições de mérito que se contestadas pelo réu, se qualificam como objeto litigioso.

Mas tais normas de direito material não se constituem direito novo aplicado supervenientemente como preceituado nos artigos 493 do CPC⁵⁶, o que obrigaria o juiz a levar em consideração, no momento do julgamento, fato e direito superveniente, conforme também o artigo 342, I, CPC⁵⁷.

Todas as proposições de mérito que constam do Tema 1234 não se caracterizam como direito superveniente simplesmente porque eram proposições levadas em consideração para o julgamento de demandas de medicamentos antes mesmo dos Temas. Todos os requisitos balizadores da responsabilidade solidária, do dever de fornecer medicamentos não padronizados, necessidade de autorização na ANVISA etc., estão na STA 175⁵⁸, no Tema nº 500 do STF e no Tema repetitivo nº 106 do STJ⁵⁹.

O que o precedente acordado fez foi simplesmente inverter o ônus da prova, devolvendo-o ao autor, ou aumentar o standard probatório para o julgamento.

A STA 175 do STF, de 2009, normatizou que se o pedido pleiteia o cumprimento de uma política pública já existente e que deveria funcionar sem a necessidade de judicialização, resta evidente o direito público subjetivo do paciente e não há que se falar em interferência no orçamento, tratando-se apenas do cumprimento de uma determinação legal existente. Da mesma forma, se não existe política pública por omissão legislativa ou administrativa, não há o que se questionar sobre o direito de exigir a terapia.

Se, por oportuno, existe alternativa terapêutica no SUS, fixou a STA 175 do STF, basta verificar se o paciente já a utilizou não tendo respondido adequadamente ao tratamento existente. Se existe vedação legal sanitária (medicamento novo, ainda não aprovado pela ANVISA, por exemplo) basta demonstrar que foram observadas as cautelas devidas (existe uma exceção legal para importação e existe autorização para uso no país de origem) e se consiste na única terapia eficaz para o doente. Ou seja, nada a mais do que se encontra nos Temas.

Da mesma forma, os requisitos do Tema repetitivo nº 106 do Supremo Tribunal Federal estão todos nos Temas:

www.migalhas.com.br/arquivos/2025/2/044D73FCDD9216_STF5.pdf. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁵⁶ Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁵⁷ Art. 342. Depois da contestação, só é lícito ao réu deduzir novas alegações quando: I – relativas a direito ou a fato superveniente. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada nº 175**. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 17 mar. 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur176416/false>. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁵⁹ TEMA 106 do STJ – Dever do Estado: Fornecimento de medicamentos não incorporados pelo SUS – requisitos. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4143144&numeroProcesso=657718&classeProcesso=RE&numeroTema=500>. Acesso em: 03 mar. 2026.

A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos:

- (i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;
- (ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;
- (iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência.

Portanto, em não havendo direito novo, não é admissível que os juízes ou os tribunais determinem a apresentação da documentação constante do Tema sob a alegação de que se trata de direito superveniente simplesmente porque o marco normativo de mérito quanto aos medicamentos se manteve o mesmo, sendo novidade a alteração normativa probatória a merecer o tratamento dado pelo artigo 14 do CPC e não pelo artigo 493 do mesmo diploma.

5. Da aplicabilidade parcial das normas processuais do tema 1234 da repercussão geral do STF aos processos em curso. Do direito adquirido processual

O Tema 1234 da repercussão geral do STF como precedente e, portanto, fonte normativa, versa sobre a exigência de cumprimento de certos requisitos para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS, ou seja, prevê normas de caráter material e normas de caráter processual como pressupostos processuais e regras de natureza probatória, como a distribuição do seu ônus ou fixação de standards probatórios. Aplicam-se aqui as regras de direito intertemporal.

Sendo normas de natureza processual sua aplicação é imediata aos processos em curso (art. 14, CPC⁶⁰), mas sua incidência não é retroativa, não podendo regular fases já ultrapassadas do processo, sob pena de superar inadvertidamente a preclusão e o direito adquirido processual, tendo o Código de ritos adotado a teoria do isolamento dos atos processuais.

Para a aplicação do Tema, é preciso identificar o momento processual e a natureza da norma que se quer fazer incidir de imediato: antes do término da instrução, após o fim da instrução, em fase de prolação de sentença ou em sede recursal.

Considerando o requisito do item 1 do quadro acima (negativa da via administrativa), se a ação foi proposta em data anterior à produção dos efeitos do Tema, não é possível retornar à fase inicial de identificação da presença dos pressupostos processuais-condições da ação, com nova verificação da negativa na via administrativa. É possível que o processo seja extinto sem resolução do mérito se sobrevier o fornecimento do medicamento de forma espontânea pela Administração Pública de maneira regular, mas sob o princípio da segurança jurídica, da preclusão e da estabilidade processuais, não se retornará à fase anterior de avaliação da presença das condições da ação como o interesse de agir.

O direito brasileiro adota a teoria da asserção para identificação do preenchimento dos requisitos necessários à admissibilidade da demanda, o que significa dizer que o magistrado realiza juízo hipotético de veracidade a partir do que é narrado na petição inicial pelo autor⁶¹.

Por outro lado, todos os demais itens do Tema dizem respeito a prova e a distribuição do ônus probatório, razão pela qual deverão observar o momento de fixação dos pontos controvertidos, com a delimitação do objeto cognoscível, a distribuição do ônus *probandi* e a delimitação das questões de fato e de direito relevantes para o julgamento do mérito da causa, o que ocorre com a prolação da decisão de saneamento e organização do processo, prevista no art. 357, CPC, sob o risco de que a surpresa com a alteração das regras do jogo probatório impossibilite que os demandantes exerçam plenamente seu direito

⁶⁰ Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁶¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 193.

de ação, violando o direito adquirido processual⁶². Não se deve perder de vista, ainda, a necessária boa-fé e cooperação entre os atores processuais.

Postura constitucionalmente correta seria aquela que determina que iniciada a fase probatória não é mais possível a aplicação dos Temas, devendo o magistrado, finda a fase instrutória tal qual delimitada na decisão que se tornou estável (art. 357, §1º, CPC)⁶³, passar ao julgamento de mérito. Neste sentido, recente julgado do e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na apelação nº 0801483-31.2022.8.19.0010, da lavra da e. desembargadora relatora, Dra. Cláudia Pires dos Santos Ferreira, reconheceu a natureza processual de tais regras afastando a sua aplicação após finda a instrução processual, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO À SAÚDE. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MUNICÍPIO DE BOM JESUS DO ITABAPOANA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS E SUPLEMENTOS ALIMENTÍCIOS. Laudo e receituário que comprovam a necessidade de utilização de 07 do total de 13 itens pedidos pela autora. Exclusão da condenação ao fornecimento dos itens não listados. Itens listados que não foram incorporados ou não constam nos protocolos clínicos do SUS para o quadro da autora. Medicamento não incorporado, definido pelo STF no item II da ementa do tema nº 1234. Súmulas vinculantes nº 61. Concessão judicial de medicamento com registro na Anvisa, mas não incorporado, independentemente do custo do medicamento, deve observar as teses firmadas no julgamento do tema 6 da repercussão geral da suprema corte. A súmula vinculante nº 61 e o tema 06 do STF versam sobre regras de instrução do processo, trazendo para o autor novo ônus probatório. As regras de instrução têm natureza processual e, na hipótese da sua alteração no curso do processo, a alteração deve ser aplicada imediatamente, contudo, respeitando os atos já realizados. Fase instrutória já finda quando da publicação da súmula vinculante nº 61. Na hipótese, deve-se observar os requisitos previstos no tema 106 do Superior Tribunal de Justiça, à época, vigente. Requisitos cumulativos comprovados. Sentença parcialmente reformada. Recurso, ao qual se dá parcial provimento.

A reabertura de fase instrutória ou a sua modificação durante o seu curso, mediante a introdução de novas regras processuais acerca da distribuição do ônus probatório, regras fundamentais para determinar a licitude e isonomia do *jogo* probatório, após a decisão de saneamento e organização do processo, importa em violação ao princípio da vedação da decisão surpresa (art. 10, CPC⁶⁴), a produção da prova, promovendo déficit substancial do contraditório⁶⁵ e se afastando demasiadamente da duração razoável do processo⁶⁶.

⁶² “Em verdade, nos termos do art 5º, XXXVI, CF/88, e do art.6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, a eficácia imediata e geral da lei não pode prejudicar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido. No primeiro caso, protege-se o ato já consumado na vigência da lei anterior, ainda que seus efeitos possam ser produzidos na vigência da nova lei. Como esclarece Galeno Lacerda, “a norma é que a lei nova não pode, sem retroatividade, atingir os [efeitos] já produzidos sob a lei anterior”. No segundo caso, no âmbito processual, tem-se disposto no art. 158, CPC/73, equivalente ao art. 200, NCP: ‘os atos das partes consistentes em declarações unilaterais ou bilaterais de vontade produzem imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais’. Essas regras permitem concluir que nosso ordenamento sofre a influência tanto na teoria objetivista quanto da subjetivista, as duas principais correntes sobre o tema do direito intertemporal. Haveria, portanto, ‘uma proteção de ordem constitucional aos direitos adquirido e outra legal que impede a aplicação retroativa da lei’” (GOMES, Adriano Camargo. O Novo Código de Processo Civil e o Direito Intertemporal em matéria probatória. **Direito Intertemporal**. Salvador: Juspodium, 2016, p. 34-35)

⁶³ A decisão de saneamento e organização do processo visa “oferecer às partes segurança jurídica quanto à preservação dos efeitos das questões já decididas e à previsibilidade dos limites em que os poderes decisórios ainda incidirão no processo”. (GRECO, Leonardo. **Instituição de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. II, 3. ed., p. 95)

⁶⁴ Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁶⁵ Neste sentido o Enunciado 29 da I Jornada de Direito Processual Civil do CJF: “A estabilidade do saneamento não impede a produção de outras provas, cuja necessidade se origine de circunstâncias ou fatos apurados na instrução.” Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1058>. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁶⁶ Art. 5º.

[...]

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

Assim, encerrada a fase probatória, não há que se falar na aplicação do tema 1234 da repercussão geral do STF, respeitando-se a ultratividade da lei derogada, conforme observa Adriano Camargo Gomes⁶⁷, *in verbis*:

Até porque, especialmente em matéria probatória, é possível que o direito adquirido tenha surgido antes da alteração do regime processual. Afinal, é bastante plausível que diante de fatos ocorridos sob a vigência do CPC/73, a parte que tenha procurado obter meios de comprová-los, tenha feito à luz do referido sistema.

O mesmo se dá após a sentença e no momento de julgamento do recurso: o limite de aferição de tais requisitos é o fim da fase probatória.

Como reforço argumentativo a interpretação sistemática ou analógica da norma do artigo 1.047, CPC⁶⁸ mostra-se bastante esclarecedora pois a regra de incidência da regra de isolamento dos atos processuais (artigo 14, CPC), quando incidentes sobre a fase probatória deve ocorrer, pelo princípio da segurança jurídica e vedação à surpresa, até o início desta fase instrutória, *verbis*:

Art. 1.047. As disposições de direito probatório adotadas neste Código aplicam-se apenas às provas requeridas ou determinadas de ofício a partir da data de início de sua vigência.

Como se são regras de distribuição do ônus probatório, segundo o entendimento consolidado do STJ⁶⁹, tais normas não podem ser aplicadas na sentença, sob pena de violação do princípio do contraditório e acesso à justiça, mas sim na decisão de saneamento e organização do processo, conforme determina o próprio artigo 357 do CPC, *in verbis*:

Art. 357. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses deste Capítulo, deverá o juiz, em decisão de saneamento e de organização do processo:

[...]

III – definir a distribuição do ônus da prova, observado o art. 373

Poder-se-ia contra argumentar que os precedentes, quando não tem seus efeitos modulados, geram eficácia *ex tunc* em razão da sua natureza eminentemente declaratória. Ocorre, porém que *in casu* essa argumentação *ex abrupto* não se sustenta após uma análise mais detida em que consistiu o Tema nº 1234: a natureza da decisão formadora dos Temas, por suas próprias características construtoras de especificação normativa sobre as questões enfrentadas, apontam para o seu caráter constitutivo, até mesmo por ser oriunda de instrumental de autocomposição entre os entes federativos participantes, produzindo efeitos *ex nunc*.

É o presente, portanto, para inferir que as normas de natureza processual presentes no Tema 1234 da repercussão geral do STF quanto aos medicamentos não padronizados tem sua incidência tão-somente na fase adequada, *initio litis*, no caso das condições da ação, ou até o saneamento, quando possuírem a natureza de regras de distribuição do ônus da prova ou, se em momento posterior a esta decisão, antes de encerrada a fase instrutória, observado o direito da parte à produção da prova e vedada a prolação de decisão surpresa.

⁶⁷ (GOMES, Adriano Camargo. O Novo Código de Processo Civil e o Direito Intertemporal em matéria probatória. **Direito Intertemporal**. Salvador: Juspodium, 2016, p. 44-45)

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁶⁹ PARA quarta turma, inversão o ônus da prova no julgamento da apelação viola direito de defesa. **Superior Tribunal de Justiça**. Brasília, DF, 2021. Notícias. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/26082021-Para-Quarta-Turma--inversao-do-onus-da-prova-no-julgamento-da-apelacao-viola-direito-de-defesa-.aspx>. Acesso em: 03 mar. 2026.

6. Da inaplicabilidade do Tema 1234 da repercussão Geral do STF aos casos julgados. Imutabilidade da coisa julgada, segurança jurídica e estado democrático de direito

O tema 1234 da repercussão geral do STF versa sobre a exigência de cumprimento de certos requisitos para a concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS. Contudo, a sua incidência não é retroativa e não se aplica aos casos já transitados em julgado. Em razão disso, as decisões que anteriormente determinaram o fornecimento do medicamento devem ser respeitadas, sob pena de afronta à garantia da coisa julgada e ao princípio da segurança jurídica.

Ressalte-se, inclusive, que a modulação dos efeitos do Tema 6 da repercussão geral do STF ainda segue pendente de julgamento de Embargos de Declaração interposto pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, conforme se verifica pelo andamento processual do RE 566471/RN⁷⁰.

A aplicação do tema 1234 da repercussão geral do STF diz respeito eminentemente ao processo em fase de conhecimento, identificando competência, provas documentais e requisitos necessários à proposição de demandas relacionadas à saúde. A aplicação desse aos casos julgados propiciará a extemporânea revisão do objeto litigioso, como o direito à saúde dos demandantes e à tutela jurídica pleiteada, afrontando a coisa julgada imutável (artigo 5º, XXXVI, CF⁷¹, artigo 502, CPC⁷²) e impondo a reabertura de todos os processos acerca do fornecimento de medicamentos.

É certo que as normas de natureza processual emanadas de temas de repercussão geral do STF que não foram moduladas – como a questão relativa à competência –, como normas processuais, possuem, como tal, eficácia imediata, incidindo sobre os processos em curso (artigo 14, CPC), com eficácia *ex nunc*, mas, até mesmo por essa natureza, não podem retroagir para atingir coisa julgada que se tornou imutável: processo findo não é processo em curso, à evidência.

O Superior Tribunal de Justiça já pacificou entendimento no Tema repetitivo 340⁷³ que, de que alterações legislativas e/ou entendimentos jurisprudenciais pacificados, se considerarmos a natureza normativa dos precedentes, não possuem efeitos retroativos automáticos, e mesmo que tenham sido modulados expressamente os seus efeitos, estes são incapazes de atingir coisa julgada formada anteriormente ao advento do precedente, *in verbis*:

Questão submetida a julgamento [:]

Controvérsia sobre os limites objetivos da coisa julgada, dadas as alterações legislativas posteriores ao trânsito em julgado de sentença declaratória de inexistência de relação jurídica tributária no tocante à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido instituída pela Lei 7.689/88.

Tese firmada [:]

Não é possível a cobrança da Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL) do contribuinte que tem a seu favor decisão judicial transitada em julgado declarando a inconstitucionalidade formal e material da exação conforme concebida pela Lei 7.689/88, assim como a inexistência de relação jurídica material a seu recolhimento. O fato de o Supremo Tribunal Federal posteriormente manifestar-se em sentido oposto à decisão judicial

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471/RN**. Tema 6 da Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 11 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565078>. Acesso em 03 mar. 2026.

⁷¹ Art. 5º.
[...]

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. ((BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁷² Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso. BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁷³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 340**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 23 mar. 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=340&cod_tema_final=340. Acesso em 03 mar. 2026.

transitada em julgado em nada pode alterar a relação jurídica estabilizada pela coisa julgada, sob pena de negar validade ao próprio controle difuso de constitucionalidade.

Nesse sentido, a aplicação do Tema 1234 da repercussão geral do STF não pode prejudicar a situação jurídica consolidada pela decisão anterior. Ademais, o Supremo Tribunal Federal veda expressamente no Tema 360⁷⁴ da repercussão geral a incidência de precedentes para produzir efeitos rescisórios em impugnação ao cumprimento de sentença (art. 535, inciso III c/c §5º, CPC⁷⁵), quando a alteração da jurisprudência foi posterior à formação da coisa julgada material, *verbis*:

Tema 360 – Desconstituição de título executivo judicial mediante aplicação do parágrafo único do art. 741 do Código de Processo Civil.

Relator(a): Min. Teori Zavascki

Leading Case: RE 611503

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, LIV e LV e 102, caput, da Constituição Federal, a possibilidade de se desconstituir, com base no art. 741, parágrafo único, do CPC, na redação da Medida Provisória nº 2.180-35/2001, título executivo judicial que contempla a aplicação de índices inflacionários expurgados nas contas vinculadas do FGTS, considerados indevidos pelo Supremo Tribunal Federal.

Tese: São constitucionais as disposições normativas do parágrafo único do art. 741 do CPC, do § 1º do art. 475-L, ambos do CPC/73, bem como os correspondentes dispositivos do CPC/15, o art. 525, § 1º, III e §§ 12 e 14, o art. 535, § 5º. São dispositivos que, buscando harmonizar a garantia da coisa julgada com o primado da Constituição, vieram agregar ao sistema processual brasileiro um mecanismo com eficácia rescisória de sentenças revestidas de vício de inconstitucionalidade qualificado, assim caracterizado nas hipóteses em que (a) a sentença exequenda esteja fundada em norma reconhecidamente inconstitucional, seja por aplicar norma inconstitucional, seja por aplicar norma em situação ou com um sentido inconstitucionais; ou (b) a sentença exequenda tenha deixado de aplicar norma reconhecidamente constitucional; e (c) desde que, em qualquer dos casos, o reconhecimento dessa constitucionalidade ou a inconstitucionalidade tenha decorrido de julgamento do STF realizado em data anterior ao trânsito em julgado da sentença exequenda.

As decisões judiciais, especialmente as proferidas pelos Tribunais Superiores, geram uma expectativa legítima de que os indivíduos possam orientar sua conduta com base nos padrões estabelecidos por essas Cortes. Os fatos e relações jurídicas que ocorreram sob a vigência de determinado entendimento jurisprudencial devem ser regidos por ele, em respeito à boa-fé do jurisdicionado que confiou na estabilidade e previsibilidade do sistema judicial.

A adoção de um novo entendimento, ainda que firmado por Tribunais Superiores em sede de recursos repetitivos, para processos já julgados definitivamente, poderia causar sérios prejuízos às partes envolvidas, uma vez que representaria uma afronta aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e do acesso à Justiça.

A coisa julgada, como consectário necessário da segurança jurídica, exige previsibilidade, transparência e coerência nas ações do Estado, além de garantir aos cidadãos a confiança nos efeitos jurídicos de

⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Tema 360 – Desconstituição de título executivo judicial mediante aplicação do parágrafo único do art. 741 do Código de Processo Civil**. Relator: Min. Teori Zavascki. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3858766&numeroProcesso=611503&classeProcesso=RE&numeroTema=360>. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁷⁵ Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

[...]

III – inexecutibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;

[...]

§ 5º Para efeito do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

seus atos e decisões. Para que isso ocorra, é essencial que as decisões judiciais, em especial as transitadas em julgado, sejam minimamente previsíveis, acessíveis e seguras.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942) define, em seu artigo 6º, os conceitos de direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Embora o significado desses conceitos seja matéria de lei infraconstitucional, o direito de segurança jurídica em si tem hierarquia constitucional. Assim, não pode ser revogado por lei ou mesmo por emenda constitucional. Contudo, no caso em tela, o princípio da segurança jurídica foi absolutamente ignorado.

Neste sentido, é imprescindível que a segurança jurídica seja respeitada nas transformações jurisprudenciais, notadamente quando atingem diretamente a maioria da população brasileira mediante o controle de política pública tão sensível quanto a saúde. Como observa Humberto Ávila⁷⁶, *verbis*:

No presente trabalho a segurança jurídica é examinada primordialmente na qualidade de norma jurídica da espécie “princípio”, isto é, como prescrição, dirigida aos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, que determina a busca de um estado de confiabilidade e de calculabilidade do ordenamento jurídico com base na sua cognoscibilidade [...]. Em virtude, no entanto, das causas sociais e jurídicas expostas na parte introdutória deste trabalho, também a jurisdição tem causado problemas de cognoscibilidade, de confiabilidade e de calculabilidade: de cognoscibilidade em virtude da falta de fundamentação adequada das decisões ou, mesmo, da existência de divergências entre decisões, órgãos ou tribunais; de confiabilidade, em razão da modificação jurisprudencial de entendimentos anteriormente consolidados com eficácia retroativa inclusive para aqueles que, com base no entendimento abandonado, praticaram atos de disposição dos seus direitos fundamentais; e de calculabilidade, pela falta de suavidade das alterações de entendimento ou, mesmo, pela ausência de coerência na interpretação do ordenamento jurídico.

Nesse contexto, a aplicação retroativa de uma nova posição jurisprudencial não pode ser automática, sobretudo quando envolve direitos adquiridos pelas partes, sendo necessário adotar soluções que protejam condutas previamente praticadas conforme o ordenamento jurídico vigente.

A aplicação imediata a casos definitivamente julgados quebra a confiança legítima que todo o cidadão tem perante as decisões do Judiciário, em especial, àquela que lhe foi concedida e imutabilizada, afrontando a norma do artigo 927, § 3º, do Código de Processo Civil⁷⁷, que determina o respeito ao interesse público e a segurança jurídica quando da modulação dos efeitos de tais decisões de ampla repercussão social como os Temas.

Permitir que norma, como o precedente, incida em situação jurídica consolidada por coisa julgada importa em frontal violação do Estado Democrático de Direito como lecionam Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery⁷⁸, *in verbis*:

Título judicial é a sentença transitada em julgado, acobertada pela autoridade da coisa julgada. Esse título goza de proteção constitucional, que emana diretamente do Estado Democrático de Direito (CF 1º, caput), além de possuir dimensão de garantia constitucional fundamental (CF 5º, XXVI). Decisão posterior, ainda que do STF, não poderá atingir a coisa julgada que já havia sido formada e dado origem àquele título executivo judicial que aparelha o cumprimento de sentença. A decisão do STF que declara inconstitucional lei ou ato normativo tem eficácia retroativa *ex tunc*, para atingir situações que estejam se desenvolvendo com fundamento nessa lei. Essa retroatividade tem como limite a coisa julgada (Canotilho, *Dir. Constitucional*, pp. 1013/1014). Não se pode alcançar, portanto, as relações jurídicas firmes, sobre as quais pesa a auctoritas rei iudicate, manifestação do Estado Democrático de

⁷⁶ ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 118 e 166.

⁷⁷ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão [...] § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁷⁸ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**, 22. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024, p. 1.137.

Direito (do ponto de vista político-social-coletivo) e garantia constitucional fundamental (do ponto de vista do direito individual, coletivo ou difuso). A esse respeito, ressalvando a coisa julgada dos efeitos retroativos da decisão de inconstitucionalidade, embora nem precisasse fazê-lo, é expressa a CF portuguesa (art. 282, n. 3, 1ª parte). Em boa hora o texto normativo comentado veio corrigir as disposições anteriores, revogadas, do CPC/1973, art. 475-L, §1º e 741, par. ún., que não faziam a ressalva constante do CPC 525, §14.

Não se trata de restringir a evolução da jurisprudência, mas de assegurar que o princípio da segurança jurídica seja respeitado, preservando a confiança legítima do cidadão no sistema de justiça. Isso reflete o papel fundamental do Judiciário na promoção da pacificação social, sempre em consonância com os valores constitucionais.

Observe-se, por fim, que o Tema somente poderia ser aplicável aos casos julgados definitivamente se sobreviesse a procedência em ação rescisória capaz de desconstituir a coisa julgada formada no processo específico, conforme ensinamento de Barroso⁷⁹, *verbis*:

6.2. Decisão em controle abstrato e coisa julgada

Derivada do princípio da segurança jurídica, a proteção constitucional da coisa julgada materializa-se na regra do art. 5º, XXXVI, da Constituição: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Sem embargo da ausência de previsão expressa, sempre se considerou que o respeito às situações protegidas pela autoridade da res iudicata figurava como limite à retroatividade do julgado, a menos que haja a possibilidade legítima de desconstituí-la por via de ação rescisória. De fato, o instituto constitucional e processual da coisa julgada não é incompatível com a disciplina, em sede infraconstitucional, de hipóteses de rescisão da sentença ou do acórdão, mesmo após o trânsito em julgado. Daí a previsão expressa do Código de Processo Civil nesse sentido, no qual se contempla como causa de rescisão a circunstância de a decisão rescindenda “violiar literal disposição de lei”.

Vale dizer: ainda que se cogitasse a aplicação retroativa do Tema 1234 da repercussão geral do STF aos processos findos, seria indispensável, em respeito ao devido processo legal, que se manejassem a competente ação rescisória, instrumento típico previsto no ordenamento jurídico que, se presentes seus requisitos, autorizaria a revisão da coisa julgada material. Qualquer situação fora desses contornos, portanto, para além das inúmeras violações à segurança jurídica, à boa-fé e à confiança legítima já mencionadas, significaria também desmedida ofensa à legalidade.

7. A tutela assegurada pela coisa julgada consiste no reconhecimento do direito à saúde e na continuidade do tratamento. Somente nova doença determina nova ação. Da afronta ao enunciado 116 da Súmula do TJRJ

A aplicação dos Temas aos processos findos tem gerado a imprecisa compreensão em alguns julgadores de que o enunciado nº 116 da Súmula do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro⁸⁰ encontra-se superado, o que demandaria a propositura da nova ação, com a formação de nova relação jurídica processual, para os casos em que se pretende a substituição do medicamento inicialmente concedido. O entendimento, à evidência, não procede como se passa a demonstrar.

A prestação de medicamento e a sua continuidade não importam em causa de pedir ou de pedido novo, muito menos de “*relação jurídica de trato continuado*” a ensejar a aplicação do artigo 505 do CPC,

⁷⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva. [2022]

⁸⁰ “Na condenação do ente público à entrega de medicamento necessário ao tratamento de doença, a sua substituição não infringe o princípio da correlação, desde que relativa à mesma moléstia” RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Súmula nº 116**. Na condenação do ente público à entrega de medicamento necessário ao tratamento de doença, a sua substituição não infringe o princípio da correlação, desde que relativa à mesma moléstia. Rio de Janeiro, RJ: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, [2007]. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/Acervo/Detalhe/150637?integra=1. Acesso em: 03 mar. 2026.

mas sim correspondem ao desdobramento da tutela já concedida, motivo pelo qual não pode ser exigido o ajuizamento de nova demanda.

Por essa razão é que o enunciado nº 116 da Súmula do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro continua sendo aplicável, tornando despicienda a propositura de nova demanda, com formação de nova relação jurídica processual, ao estabelecer que “na condenação do ente público à entrega de medicamento necessário ao tratamento de doença, a sua substituição não infringe o princípio da correlação, desde que relativa à mesma moléstia”. Ou seja, a jurisprudência pacificada do Tribunal estadual autoriza a substituição de medicamentos dentro do mesmo tratamento sem necessidade de nova ação judicial quando se tratar da mesma doença.

A causa de pedir é a prestação do direito à saúde, o tratamento de determinada doença, não atendida espontaneamente pelo ente federativo, o objeto do pedido não se limita à entrega desse ou daquele medicamento, mas ao tratamento direcionado à cura do autor-paciente.

Não mais se admite a visão autonomista do processo através da qual a causa de pedir e o pedido são interpretados de forma concentrada e limitada, o que pode levar muitas das vezes à negativa de jurisdição. Nesse sentido a doutrina de Marco Antônio dos Santos Rodrigues:

Assim sendo, é possível que até mesmo o pedido mediato venha a ser afastado, caso se revele manifestamente inadequado à proteção do direito buscado, pois é ele um mecanismo que procura proteger o direito em jogo. A ação não pode ser desvinculada do direito que visa tutelar, sendo dotada de manifesto caráter instrumental. Assim, excepcionalmente, deve ser possível a modificação até mesmo do bem da vida pleiteado, para que o processo tenha condições de conferir a resposta mais adequada ao conflito de interesses em jogo, evitando, com isso, que não o discipline corretamente ou em sua completude.

Com efeito, o papel instrumental da ação e de seu pedido decorre do próprio conteúdo do direito fundamental de acesso à justiça, que confere aos jurisdicionados o direito à prestação jurisdicional justa. Pode ser que a ação levada ao Poder Judiciário veicule pedido que não satisfaça adequadamente o direito material envolvido. A eficácia dessa norma fundamental do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República impõe que a demanda, mero instrumento à tutela do direito, não fique presa a um pedido que não tenha aptidão a dar uma solução à proteção buscada junto ao órgão jurisdicional. Nessa linha, os elementos objetivos das ações devem ser interpretados extensivamente, conforme o bem jurídico em jogo.

Como reforço argumentativo observamos a lição de Leonardo Greco⁸¹ acerca do direito de ação como veículo necessário para a satisfação de um direito material. A ação deve ser interpretada no seu sentido teleológico de atender a um direito material específico, no caso, o direito à saúde, *in verbis*:

O conceito de ação que interessa a este estudo é o de direito à prestação jurisdicional sobre o direito material, ou seja, o de direito subjetivo público, autônomo e abstrato, de exigir do Estado a prestação jurisdicional sobre uma demanda de direito material.

Toda ação tem por conteúdo uma demanda, ou seja, propõe um pedido de atribuição de um bem da vida a alguém ou de tutela de certo interesse através de uma providência jurisdicional, com fundamento em determinado direito material, para incidir sobre as partes de determinada relação jurídica.

In casu aplicam-se, ainda, as considerações trazidas por Teresa Arruda Alvim⁸², sobre o Tema 885 da repercussão geral do STF, especificamente ao assunto sob exame acerca do que vem a ser alteração de direito:

A questão fundamental, nessa consulta, reside em saber, como se indaga nesse quesito, se a superveniência de decisões do STF, em sentido contrário à decisão transitada em julgado (imutável) que favorece as

⁸¹ GRECO, Leonardo. Ações na Execução Reformada. In: SANTOS, Ernane Fidélis dos et al. (org.). **Execução civil**: estudos em homenagem ao Prof. Humberto Theodoro Junior. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

⁸² ALVIM, Teresa Arruda. **Pareceres**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4, p. 85 – 124.

consultentes, caracteriza-se como alteração do direito, nos termos do art. 471, I, do CPC (LGL\1973\5), a permitir sua rediscussão. Nossa opinião é a de que não se está diante de direito novo, para efeito de incidência desse dispositivo. A alteração do direito ocorre quando há modificação no plano normativo, vindo a nova lei a dispor de modo substancialmente diverso. Nessa situação, surgem elementos que, evidentemente, não foram e não poderiam ter sido considerados, quando se decidiu, anteriormente, a questão. O cotejo entre a decisão acobertada pela coisa julgada que favorece as consultentes, proferida pelo TRF da 10.^a Região, e as decisões proferidas pelo STF sobre o tema, revela, nessa ordem de ideias, que não há nenhum elemento novo na relação jurídica analisada, mas exclusivamente interpretação diferente do mesmo texto legal. Tratase, rigorosamente, de nova discussão sobre a mesma lide, em que o contribuinte resiste ao pagamento da contribuição social sobre o lucro líquido porque reputa inconstitucional a lei que a instituiu (Lei 7.689/1988). As decisões foram construídas a partir do mesmíssimo substrato fático e jurídico, divergem, apenas, quanto ao entendimento, que acabou prevalecendo, na decisão. E, mesmo que se pretendesse afirmar que, nos julgamentos supervenientes realizados pelo STF, discutiram-se alguns argumentos novos, em torno da mesma causa de pedir, ainda assim, isso não teria o condão de afastar a coisa julgada que protege as consultentes, em face do que dispõe o art. 474 do CPC (LGL\1973\5): “Passada em julgado a sentença de mérito, reputar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e defesas, que a parte poderia opor assim ao acolhimento como à rejeição do pedido”. Este dispositivo contém o conhecido princípio do “dedutível e do deduzido”.

A complexidade da evolução ou involução da doença e da própria ciência médica não permite que se possa prever as alterações de medicamentos e tratamentos que se devem utilizar para a doença específica, objeto do pedido. Por essa razão, o próprio Tema nº 1234 da repercussão geral do STF prevê, no seu item 5.4, que a Plataforma Nacional a ser criada para controle da política pública de medicamento, deverá conter as seguintes informações a serem prestadas continuamente pelo médico responsável pelo tratamento:

5.4) O serviço de saúde cujo profissional prescrever medicamento não incorporado ao SUS deverá assumir a responsabilidade contínua pelo acompanhamento clínico do paciente, apresentando, periodicamente, relatório atualizado do estado clínico do paciente, com informações detalhadas sobre o progresso do tratamento, incluindo melhorias, estabilizações ou deteriorações no estado de saúde do paciente, assim como qualquer mudança relevante no plano terapêutico⁸³.

Tentar prever, quando da distribuição da petição inicial, todos os medicamentos, insumos, protocolos e tratamentos necessários para o atendimento médico de cada doença foge, por certo, à própria capacidade do processo judicial de perseguir a ciência médica baseada na evidência.

Por fim, não se desconhece o conteúdo da decisão do Supremo Tribunal Federal, no RE 955.227/BA, que gerou o Tema 885 da repercussão geral do STF⁸⁴, mas a mesma não se aplica à presente hipótese considerando a base fática diversa, restando expressamente ressalvado pela decisão que esta atinge somente coisa julgada tributária, in verbis:

Na presente controvérsia, caberá ao Plenário definir o impacto das decisões em controle difuso, inclusive aquelas proferidas sob a dinâmica da repercussão geral, nos termos do art. 102, § 3º, da CF/1988, sobre os efeitos futuros da coisa julgada em matéria tributária.

⁸³ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Tema 1234 – STF: Publicação do acórdão de mérito** Legitimidade passiva da União e a competência da JF: fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA e não padronizados pelo SUS. Informes. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/informes/tema-1234-stf-publicacao-do-acordao-de-merito.htm#>. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 955.227/BA**. Tema 885: Efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle difuso de constitucionalidade sobre a coisa julgada formada nas relações tributárias de trato continuado. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, julgado em 08 fev. 2023. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2023]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4945134&numeroProcesso=955227&classeProcesso=RE&numeroTema=885>. Acesso em: 3 mar. 2026.

Como cedição, a aplicação de *ratio decidendi* de precedente depende da correspondência entre a base fática do caso passado a ser aplicada ao caso presente (art. 926, § 2º, CPC⁸⁵), o que, não ocorrendo, induz à distinção. Portanto, improcedente eventual argumento no sentido da aplicação do Tema 885 da repercussão geral do STF.

8. Multiplicação de processos e congestionamento da justiça como efeito da não incidência da Súmula 116 do TJRJ. Violação do princípio da eficiência (artigo 37, CRFB/1988). Interpretação pragmática dos efeitos das decisões judiciais (Artigo 22, LINDB)

Afastar a incidência do enunciado 116 da Súmula do TJRJ representará a multiplicação desnecessária de processos judiciais e o aumento do congestionamento do Judiciário afrontando a eficiência da Administração da Justiça, objeto de várias medidas adotadas pelas diretrizes do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, como na aplicação do Tema 1184 da repercussão geral do STF⁸⁶, atinente aos executivos fiscais.

O processo é o instrumento, o meio constitucional, dirigido à teleologia de prestar jurisdição, de entregar o bem da vida pretendido a quem merece, de produzir o acesso à ordem jurídica justa, à satisfação dos direitos subjetivos; portanto, é um instrumento eminentemente pragmático que deve responder à perspectiva pragmática do Direito⁸⁷.

Susan Haack define o pragmatismo como um estilo ou método filosófico caracterizado pela máxima que informa que os conceitos devem ser construídos livres da metafísica, de acordo com o que é determinado “pelas consequências experimentais e práticas de sua aplicação⁸⁸”.

Confrontando a perspectiva pragmática do processo consagrada na norma do art. 20 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro⁸⁹, a decisão de desconsiderar o enunciado 116 da Súmula do TJRJ, além de imotivada, poderá gerar o efeito de congestionamento da Administração da Justiça com a proliferação de demandas desnecessárias, que poderiam ser solucionadas nos autos originários, em cla-

⁸⁵ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente [...]

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁸⁶ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Tema 1184 da repercussão geral do STF** – Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. Relator: Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>. Acesso em: 03 mar. 2026.

⁸⁷ HAACK, Susan. Pragmatism. In: BUNNIN, Nicholas; TSUI-JAMES, E. P. (orgs.). **The Blackwell Companion to Philosophy**. 2. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Susan-Haack/publication/311825660_Pragmatism_2002/links/585c423908aebf17d386a38e/Pragmatism-2002.pdf. Acesso em 03 mar. 2026.; TUZET, Giovanni. **Sul Concetto de Esperienza: Ambiguità e criteri d'analisi**. [S. l.: s. n.], 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309293782_Sul_concetto_di_esperienza_Ambiguita_e_criteri_d'analisi. Acesso em: 03 mar. 2026.; JAMES, William. **Pragmatism**. Nova Iorque: Prometheus Books. 1991.; HOLMES, Oliver Wendell. **The Common Law**. New York: Dover Publications, 1981. *E-book*; PEIRCE, Charles Sanders. **Philosophical Writings of Peirce**. Coord. de Justus Buchler. New York: Dover Publications, Inc., 2019.; PEIRCE, Charles Sanders. *Semiótica*. Trad. COELHO NETO, José Teixeira. São Paulo: Perspectiva, 2003.

⁸⁸ “Pragmatism, a style of philosophy initiated by Charles Sandres Peirce and William James, is best characterized by the method expressed in the pragmatic maxim, according to which the meaning of a concept is determined by the experiential or practical consequences of its application.” (HAACK, Susan. Pragmatism. In: BUNNIN, Nicholas; TSUI-JAMES, E. P. (orgs.). **The Blackwell Companion to Philosophy**. 2. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p. 774.)

⁸⁹ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 3 mar. 2026).

ríssima ofensa à eficiência administrativa (art. 37, CF/1988⁹⁰) e, muito em breve, à duração razoável dos processos (art. 5º, LXXVIII, CF/1988).

9. Fungibilidade da execução de obrigação de entrega de coisa. Aplicação subsidiária das disposições da obrigação de fazer e não fazer (artigos 538, § 3º, e 536, CPC)

De acordo com os artigos 536⁹¹ e 538, § 3º⁹² do CPC, as disposições quanto à tutela específica da obrigação de fazer e não fazer também se aplicam às execuções de obrigações de entrega de coisa⁹³.

A obrigação estatal de prestação de política pública de saúde consiste em diversas espécies de obrigações, ora se caracterizando como obrigação de fazer e ora como entrega de coisa, sendo o seu regulamento natural a incidência das regras que determinam a tutela específica da obrigação ou sua substituição pela tutela executiva mais adequada à satisfação do credor. Nesse sentido a doutrina de Eduardo Talamini⁹⁴, *in verbis*:

Tutela para entrega de coisa O art. 498, ao referir-se à “tutela específica”, consagra inclusive a eficácia mandamental do pronunciamento que determina entrega de coisa. Vale aqui o exposto no n. 2.1, indicado. Veicula-se verdadeira ordem de entrega para o réu. Além disso, no regime do cumprimento dessa sentença (ou interlocutória de mérito), há expressa previsão de aplicação subsidiária das regras dos arts. 536 e 537 (art. 538, § 3º, do CPC). Assim, estendem-se à tutela para entrega de coisa (fundada em “título judicial”), “no que couber”: a possibilidade de cominação de multa periódica e o emprego de “medidas desnecessárias à satisfação do exequente” coercitivas e sub-rogatórias atípicas.

Se a obrigação de prestar saúde foi consolidada na fase cognitiva do processo, o juízo deve buscar todos os meios executórios adequados e necessários para alcançar o bem da vida pleiteado, atendendo ao princípio da eficiência e ao disposto no art. 139, inciso IV, do CPC⁹⁵, que trata do poder geral de cautela do juiz.

⁹⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁹¹ Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁹² Art. 538. Não cumprida a obrigação de entregar coisa no prazo estabelecido na sentença, será expedido mandado de busca e apreensão ou de imissão na posse em favor do credor, conforme se tratar de coisa móvel ou imóvel. [...]

§ 3º Aplicam-se ao procedimento previsto neste artigo, no que couber, as disposições sobre o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁹³ “§ 3º. 7. Aplicação subsidiária. Para o cumprimento de sentença visando a entrega de coisa, podem ser subsidiariamente aplicadas aquelas regras ligadas ao cumprimento de sentença condenatória em obrigação de fazer ou não fazer. Aliás, uma vez que dentre essas regras consta a possibilidade de aplicação de multa ao devedor da obrigação, a STF 500 se tornará sem aplicação após a entrada em vigor do CPC, uma vez que esse enunciado negava o cabimento da cominatória para compelir o réu a entregar coisa (Marinoni – Arenhart – Mitidiero. *Novo CPC Comentado*, comente. 3 CPC 538 pp. 584-585)”. (NERY JUNIOR, Nelson; NEVES, Rosa Maria Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**, 22. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024, p. 1.176.)

⁹⁴ TALAMINI, Eduardo. Poder geral de adoção de medidas coercitivas e sub-rogatórias nas diferentes espécies de execução. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 43, n. 284, p. 139-184, out. 2018.

⁹⁵ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe [...] IV – determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de**

Portanto, a sentença que, transitada em julgado, determina a prestação jurisdicional executiva impõe buscar todos os meios fungíveis possíveis para alcançar a prestação jurisdicional tempestiva (artigo 4º, CPC⁹⁶), ou seja, impõe buscar todos os meios necessários para a saúde do demandante com as escolhas dos melhores instrumentos executivos para tanto, quer se trate deste ou daquele medicamento, tratamento, insumo ou cirurgia.

10. Da conclusão

Diante do exposto, submetemos as considerações aqui trazidas a Vossa Excelência, a fim de instaurar discussão interna, acerca da inconstitucionalidade e ilegalidade de decisões que pretendam a aplicação do Tema 1234 da Repercussão Geral do STF aos processos em curso e já transitados em julgado, com vistas a auxiliar os Defensores Públicos que atuam em tais competências, ressalvada a decisão por atuação diversa no exercício da independência funcional de cada Defensor.

Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

⁹⁶ Art. 4. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 mar. 2026).

4.4. Parecer nº 05/2025/COCIV/DPGERJ

Legitimidade para execução de honorários. Não recolhimento de custas para a interposição de recurso para defesa do direito aos honorários. Tema nº 1.184 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal e multiplicação de recursos contra a não condenação da fazenda pública ao pagamento de honorários em favor da Defensoria Pública diante da extinção dos executivos fiscais.

1. Breve relatório

Trata-se de procedimento de instrução inaugurado pela Coordenação das Câmaras Cíveis e Turmas Recursais Cíveis, mediante mensagem eletrônica, por meio da qual foi agendada e realizada reunião remota com esta Coordenadoria e o Diretor-Geral do Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública (CEJUR), além dos Exmos. Srs. Drs. Defensores Públicos de Classe Especial, na data de 11/02/2025, às 15:30 horas, com o objetivo de traçar estratégia a respeito da aplicação do Tema 1.184 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal (STF).

Assim, o presente procedimento serve à formulação de parecer para fundamentar atuação estratégica, destinado a fomentar o debate sobre a formação de política institucional, em contraditório, pelos Defensores Públicos cujas atribuições toquem o tema, respeitando-se sua independência funcional e a autonomia da Direção-Geral do CEJUR.

A consulta se fundamenta na análise em conjunto de dois casos, um específico e outro de repercussão geral, capazes de gerar multiplicidade de recursos e fixação de tese vinculante de interesse da Instituição e de seus beneficiários, caracterizando-se, portanto, como demanda a exigir atuação estratégica.

O primeiro caso objeto de consulta promovida se refere à viabilidade de interposição de recurso em face de sentença que, em execução fiscal, julgou extinta a ação sem exame do mérito, com fundamento na Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e no Tema 1.184 da Repercussão Geral do STF, deixando de condenar a Fazenda Pública em honorários a favor da Defensoria Pública, em que pese a sua atuação da defesa dos interesses do executado, sob o argumento de que a exequente não deu causa à extinção do processo.

O segundo caso consiste na decisão prolatada no recurso de agravo interno nos autos da apelação cível nº 0084189-81.2016.8.19.0021, no qual foi agravante o Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública (CEJUR) e agravada a empresa Iresolve Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros S.A., cujo relator foi o Desembargador Dr. Fernando Fernandy Fernandes, datada de 23/01/2025, sendo o acórdão ementado da seguinte forma, verbis:

AGRAVO INTERNO NA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE DIVÓRCIO. EXECUÇÃO DE HONORÁRIOS PELO CEJUR DA DPGE. INDEFERIMENTO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA PLEITEADA PELO APELANTE. Instituição que não está elencada no rol das pessoas jurídicas indicadas no art. 1.007, §1º, do CPC, não se confundindo com o Estado do Rio de Janeiro e suas autarquias. Ademais, não atua em interesse de seu assistido hipossuficiente, mas por interesse patrimonial próprio, razão pela qual não faz jus à isenção concedida à parte, nos termos do art. 99, §5º, do CPC, Súmula 190 do TJRJ e firme jurisprudência do STJ. Não incidência das regras previstas no art. 87, IX, da Lei Complementar Estadual 6/77 e Lei Estadual 1.186/1987. Precedentes desta Corte. Decisão que não desafia reparo. Recurso a que se nega provimento. (Agravo Interno na Apelação Cível 0084189-81.2016.8.19.0021 – Relator: Exmo. Sr. Des. Fernando Fernandy Fernandes – Julgado: 23/01/2025)

Observe-se, portanto, que os temas subjacentes aos casos se relacionam impondo os seguintes questionamentos:

- 1) Quem possui legitimidade e capacidade para figurar na relação jurídica processual, podendo inclusive interpor recursos, para executar honorários em favor da Defensoria Pública e direcionados ao Fundo administrado pelo CEJUR?

- 2) Quem exerce tal direito está obrigado a recolher custas (preparo) caso interponha recurso que possua como objeto (efeito devolutivo) exclusivamente a questão relativa aos honorários de sucumbência?
- 3) Como a Defensoria Pública deve se posicionar diante da possibilidade de multiplicação de recursos contra sentenças de extinção de executivos fiscais com base no Tema nº 1.184 da Repercussão Geral do STF quando deixa o juízo de condenar a Fazenda Pública ao pagamento de honorários?

É o relatório.

2. Do objeto

2.1. A legitimidade e capacidade processual da Defensoria Pública para demandar a execução de seus honorários garantida pela Constituição Federal e pela Lei Complementar Federal nº 80/1994

Conforme previsão do art. 134 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Reconfigurando a clássica divisão de funções ou de poderes pensada inicialmente por Aristóteles ainda na Grécia antiga e desenvolvida séculos mais tarde por Montesquieu⁹⁷, a Carta de 1988 instituiu um quarto complexo orgânico⁹⁸, intitulado “Funções Essenciais à Justiça”, topologicamente inserido no capítulo IV, do título IV – “Da Organização dos Poderes” (arts. 44 a 135 da CRFB), que muito embora não possa ser considerado um quarto Poder, exerce função política nominada como *provedoria de justiça*⁹⁹.

Da análise topográfica verifica-se inexistir qualquer hierarquia ou prevalência entre os Poderes e Funções, bem como qualquer vinculação entre eles, apontando as emendas constitucionais nº 45/2004, nº 69/2012, nº 74/2013 e nº 80/2014 para a necessidade de uma moderna compreensão do papel desempenhado pela Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático, além de vocacionada à promoção dos direitos humanos em um Estado Democrático de Direito. E é exatamente esta vocação que tornou indispensável a edição de sucessivas emendas constitucionais de forma a assegurar o exercício independente de suas atribuições mesmo em face dos Poderes Estatais.

Assim, nas palavras de Diogo Esteves e Franklin Roger Alves Silva¹⁰⁰, a Defensoria Pública deve ser considerada Instituição Constitucional ou Instituição Primária do Estado Democrático de Direito Contemporâneo, decorrendo da própria Constituição a sua legitimidade.

Não por outro motivo, com o intuito de democratizar e facilitar o acesso à Justiça das pessoas em situação de vulnerabilidade, promovendo a efetivação dos direitos fundamentais¹⁰¹, a Carta Republicana, fortalecendo e valorizando a Defensoria Pública, conferiu a ela autonomia administrativa, funcional e financeira, bem como a iniciativa legislativa, sendo a arrecadação de honorários essencial ao seu bom funcionamento.

⁹⁷ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁹⁸ ESTEVES, Diogo. SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

⁹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na construção do Estado de Justiça. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, 1995, ano VI, n.7, p. 22.

¹⁰⁰ *Op. cit.*

¹⁰¹ “[...] a Defensoria Pública, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2903**. Legitimidade ativa da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 01 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14735256>. Acesso em 05 mar.2026.

Superada a questão da legitimidade da Defensoria Pública e o seu papel e natureza constitucional, necessária a análise quanto ao preenchimento do pressuposto processual de capacidade de ser parte, ou seja, a capacidade de alguém ou algum ente jurídico figurar na relação processual, conferido, em regra, às pessoas com personalidade jurídica, conforme art. 70 do CPC¹⁰².

A capacidade de ser parte dos entes despersonalizados decorre diretamente de lei federal editada pela União, a quem compete legislar privativamente sobre processo civil¹⁰⁴, como o fez ao se referir às pessoas formais elencadas no art. 75, incisos V ao IX e XI do CPC¹⁰⁵, ou ao Programa de Proteção e Defesa do Consumidor, os chamados Procon, cuja capacidade de ser parte encontra respaldo no art. 82, III, do Código de Defesa do Consumidor¹⁰⁶.

O Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública (CEJUR) foi criado pela Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 1.146/1987, com a finalidade geral de capacitação das pessoas que integram a Instituição, utilizando-se, para tanto, do Fundo Orçamentário Especial instituído pelo art. 2º da própria Lei¹⁰⁷, alimentado principalmente pelos honorários devidos à Defensoria Pública, conforme seu art. 3º, I¹⁰⁸.

A Lei Complementar Federal nº 80/94 – Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, em seu artigo 4º, inciso XXI, confere à Defensoria Pública, como Instituição estatal, a prerrogativa de “executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores”. *Legem habemus*.

¹⁰² Art. 70. Toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026).

¹⁰³ Comentando o dispositivo semelhante do Código processual passado sobre a capacidade dos órgãos públicos, afirma Carvalho Filho que “[...] a regra, é verdade, alude à capacidade de estar em juízo, exigindo a lei que, para tê-la, a pessoa deve estar no exercício dos seus direitos. Mas é verdade também que a capacidade de estar em juízo é um “plus” em relação à capacidade de ser parte. Desse modo, é possível extrair do dispositivo a regra pertinente a esta última capacidade”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Personalidade Judiciária de Órgãos Públicos. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, 2002, v.5, n.19, p. 162. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br>. Acesso em 18 fev. 2025)

¹⁰⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2026).

¹⁰⁵ Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: [...]
V – a massa falida, pelo administrador judicial;
VI – a herança jacente ou vacante, por seu curador;
VII – o espólio, pelo inventariante;
VIII – a pessoa jurídica, por quem os respectivos atos constitutivos designarem ou, não havendo essa designação, por seus diretores;
IX – a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens; [...]
XI – o condomínio, pelo administrador ou síndico. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026).

¹⁰⁶ Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente [...] III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; (BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 05 mar. 2026).

¹⁰⁷ Art. 2º. Fica instituído Fundo Orçamentário Especial destinado a atender às despesas efetuadas pelo Centro de Estudos Jurídicos no desempenho das atribuições previstas no art. 1º, podendo ser utilizado também em prol do aparelhamento material da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. (RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 1.146, de 26 de fevereiro de 1987**. Cria o Centro de Estudos Jurídicos da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro e institui o Fundo Orçamentário Especial para atender a suas despesas. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, [1987]. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2026)

¹⁰⁸ Art. 3º. Constituirão receita do Fundo: I – os honorários que caibam à Defensoria Pública em qualquer processo judicial, bem como em atuações extrajudiciais; (RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 1.146, de 26 de fevereiro de 1987**. Cria o Centro de Estudos Jurídicos da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro e institui o Fundo Orçamentário Especial para atender a suas despesas. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, [1987]. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2026).

Ainda que assim não fosse, em uma interpretação aparentemente contrária a própria evolução constitucional da instituição Defensoria Pública, sendo ela considerada mero órgão estatal¹⁰⁹, não seria possível negar a existência de, ao menos, capacidade judiciária, tal qual reconhecido às Câmaras de Vereadores no enunciado 525 da súmula da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça¹¹⁰, eis que ao promover a execução dos honorários a Defensoria Pública estaria na defesa dos interesses e prerrogativas institucionais. Há clássico entendimento, em célebre doutrina administrativista, de que os órgãos despersonalizados podem pleitear em juízo a proteção de suas prerrogativas¹¹¹.

Observe-se que, se a Lei Estadual instituidora do Fundo subjacente ao CEJUR não pode conferir a capacidade de ser parte na relação jurídica processual a órgão estatal, como o fez a Lei Complementar Federal nº 80/1994 para a Defensoria Pública, pode, por outro lado, disciplinar como o órgão atuará na sua organização administrativa interna e em juízo, neste caso, a fim de dar efetividade a cobrança, através de seus órgãos de atuação, em respeito ao princípio da unidade institucional¹¹², *verbis*:

Art. 3º Lei estadual 1.146/1987. Constituirão receita do Fundo:

[...]

Parágrafo único. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, pelos seus órgãos de atuação, postulará e executará as verbas mencionadas no inciso I deste artigo, observadas as isenções previstas no art. 91, caput, e no § 1º do art. 1.007 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil.

Em sentido diverso, entendendo que os órgãos de execução são os verdadeiros legitimados, há o parecer exarado nos autos do processo administrativo CI/CEJUR/DPGE nº 005/2007, datado de 13 de março de 2007, através do qual o Exmo. Sr. Desembargador do Tribunal de Justiça deste Estado, Dr. Marco Aurélio Bezerra de Melo, à época Defensor Público, afirmou que:

Diante da permissão legal concedida ao advogado pelo art. 23 da Lei 8.906/1994, deve-se preencher a lacuna deixada com relação à legitimidade do defensor público, para reconhecer aos órgãos de atuação a legitimidade para em nome próprio executarem os honorários em favor do Centro de Estudos Jurídico da Defensoria Pública do Estado. Do contrário ferir-se-ia o princípio da isonomia e também o interesse público, com lesão ao erário pela falta de efetividade na cobrança de verba pertencente ao Fundo Orçamentário Especial previsto no art. 3º, I, da Lei Estadual 1.146/1987. Devem-se, pois, entender legitimados os órgãos de execução da Defensoria para pleitear em nome próprio as verbas devidas ao Centro de Estudo Jurídicos. É o que nos parece, sub censura.

Contudo, não é possível confundir a legitimação da Instituição Defensoria Pública com a figura do Defensor Público que patrocinará os interesses institucionais nos autos da execução, da mesma forma que não é possível confundir capacidade de ser parte e capacidade postulatória. Neste sentido, a doutrina de Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva¹¹³:

¹⁰⁹ “[...] os órgãos nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Apontamentos sobre os agentes públicos**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura RDAI, São Paulo, v. 6, n. 20, p. 461-494, jan./mar. 2022. Disponível em <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20mello>. Acesso em 18 fev. 2025).

¹¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 525**. A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2015]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/sumulas/sumula-n-525-do-stj/1289711119>. Acesso em: 06 mar. 2026.

¹¹¹ “E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão admitem defesa até mesmo por mandado de segurança”. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1991, p. 59)

¹¹² “[...] funcionalmente os diversos ramos da Defensoria Pública se encontram separados unicamente em virtude da distribuição de atribuições, criada para que a Instituição possa melhor proteger aos interesses dos necessitados”. (ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2014).

¹¹³ *Ibid.*, p. 506.

Com a devida vênia, não obstante e notório e reconhecido brilhantismo do ilustre professor, não nos parece ser esse o posicionamento mais adequado sobre o tema. Como se sabe, a Defensoria Pública, como Instituição funcional, administrativa e financeiramente autônoma, manifesta sua vontade por meio dos diversos órgãos de atuação que integram sua estrutura administrativa. Dentro dessa peculiar formação, tal como ocorre nos seres biológicos, os órgãos se agrupam e se integram como partes para compor um todo unitário, trabalhando em conjunto para o adequado desempenho das funções gerais do corpo. No entanto, os órgãos não possuem existência autônoma ou vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes. Por esse motivo, cada manifestação de vontade dos órgãos de atuação será sempre imputada à própria Defensoria Pública, como um braço que atua pelo corpo. Dessa forma, apesar de ser o responsável físico pela efetivação executiva da sentença, não será o órgão de atuação que irá figurar como parte no processo que executa os honorários sucumbenciais. Na verdade, como o órgão encontra-se integrado à estrutura administrativa da Instituição, quem deverá figurar como parte no polo ativo da execução será a própria Defensoria Pública. Em uma análise prática e concreta, a petição que instaurar o cumprimento de sentença (art. 523 do NCPC), objetivando o recebimento dos honorários, não deverá ter como exequente o “órgão de atuação da Defensoria Pública da Vara tal da Comarca tal”, mas sim a própria “Defensoria Pública”. O órgão de atuação constitui parte indissociável da Defensoria Pública, atuando sempre em nome da própria Instituição. Logo, não se pode reconhecer capacidade processual autônoma ao órgão para a promoção da execução dos honorários. Quando o órgão exerce determinada atividade, quem está atuando, na verdade, é a própria Defensoria Pública por intermédio do órgão.

Não há outra interpretação sintática possível da norma insculpida no dispositivo do inciso XXI do artigo 4º da Lei complementar federal nº 80/94¹¹⁴ que não seja conceder à Defensoria Pública o direito de “executar” seus honorários e defender-se de eventuais violações a tal direito através de impugnações, recursos ou até mesmo de demandas autônomas, veiculadas pelo *patrocínio* de seus órgãos de atuação.

Há, portanto, norma federal competente concedendo à Defensoria Pública a capacidade de ser parte, mesmo sendo ente despersonalizado, sendo despiciendo qualquer exercício interpretativo que pretenda dar ao CEJUR tal legitimidade, devendo a representação em juízo ser promovida pelos órgãos de execução.

2.2. O direito da Defensoria Pública de buscar seus honorários através do exercício do direito de recorrer sem a necessidade de preparo ou legitimidade concorrente com seu defendido

A segunda questão decorrente da decisão proferida no agravo interno nos autos da apelação cível nº 0084189-81.2016.8.19.0021, julgado em 23 de janeiro de 2025, também merece algumas considerações já que várias técnicas interpretativas corroboram a afirmação de que a Defensoria Pública não deve arcar com o pagamento de custas para interposição de seus recursos, ainda que o objeto (efeito devolutivo) se limite à questão de honorários.

O acórdão, basicamente, encontra seu pseudo fundamento em uma analogia espúria entre a Defensoria Pública e a advocacia dativa, aplicando-se a regra do art. 99, §5º do CPC¹¹⁵, pois o regulamento de custas diz respeito à natureza pública do ente e não à sua atuação como recorrente. A norma que imputa o dever de arcar com o pagamento das custas recursais ao advogado não hipossuficiente é uma norma ética

¹¹⁴ Art. 4º da LC 80/94. São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...]

XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; (BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 06 mar. 2026)

¹¹⁵ Art. 99. O pedido de gratuidade da justiça pode ser formulado na petição inicial, na contestação, na petição para ingresso de terceiro no processo ou em recurso. [...]

§ 5º Na hipótese do § 4º, o recurso que verse exclusivamente sobre valor de honorários de sucumbência fixados em favor do advogado de beneficiário estará sujeito a preparo, salvo se o próprio advogado demonstrar que tem direito à gratuidade. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

e tributária, que exige daquele que tem condições financeiras o pagamento dos valores devidos pelo exercício da atividade judicante, o que absolutamente não se aplica ao ente público.

Os arts. 1.007, §1º do CPC¹¹⁶ e 17, IX da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3.350/1999¹¹⁷ isentam expressamente a Defensoria Pública do recolhimento de custas recursais, seja ao se referir na sua redação aos Estados – pessoa jurídica da qual se origina o “órgão” Defensoria Pública, adotando-se a teoria dos órgãos e da capacidade judiciária como já desenvolvido no item anterior, seja em razão da referência ao Ministério Público, instituição a quem a Constituição Federal confere o mesmo tratamento dispensado à Defensoria Pública, integrantes do quarto complexo orgânico, não se justificando a quebra da isonomia, que também deveria ter sido observada no art. 18, IV da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 3.350/1999¹¹⁸.

Contudo, mesmo que se admita a existência de lacuna normativa no referido dispositivo ao não indicar expressamente a Defensoria Pública como isenta de custas recursais, a interpretação sistemática do Código processual não deixa dúvidas de que a norma incide no caso, considerando em especial ao que consta no art. 91 do CPC, que suprime a suposta lacuna quanto à isenção, *verbis*:

Art. 91 CPC. As despesas dos atos processuais praticados a requerimento da Fazenda Pública, do Ministério Público ou da Defensoria Pública serão pagas ao final pelo vencido.

§1º As perícias requeridas pela Fazenda Pública, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública poderão ser realizadas por entidade pública ou, havendo previsão orçamentária, ter os valores adiantados por aquele que requerer a prova.

§2º Não havendo previsão orçamentária no exercício financeiro para adiantamento dos honorários periciais, eles serão pagos no exercício seguinte ou ao final, pelo vencido, caso o processo se encerre antes do adiantamento a ser feito pelo ente público.

Fere a lógica pensar que o legislador somente teria conferido isenção de custas no primeiro grau de jurisdição, suprimindo o direito de recorrer.

Realizando exercício sistemático inverso, verificar-se-á que não se cogita de buscar tal interpretação quando a Defensoria Pública atua na função institucional de curador especial¹¹⁹, pois a este a intervenção para a garantia do contraditório ocorre a serviço do interesse público, isento de acordo com o art. 91 do

¹¹⁶ Art. 1.007. No ato de interposição do recurso, o recorrente comprovará, quando exigido pela legislação pertinente, o respectivo preparo, inclusive porte de remessa e de retorno, sob pena de deserção.

§ 1º São dispensados de preparo, inclusive porte de remessa e de retorno, os recursos interpostos pelo Ministério Público, pela União, pelo Distrito Federal, pelos Estados, pelos Municípios, e respectivas autarquias, e pelos que gozam de isenção legal. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

¹¹⁷ Art. 17 Lei estadual 3.350/1999 – São isentos do pagamento de custas judiciais: [...]

IX – a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os Territórios Federais e as respectivas autarquias e fundações públicas de direito público, exceto quanto aos valores devidos a peritos, arbitradores e intérpretes (RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 3.350, de 29 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre as custas judiciais e os emolumentos dos serviços notariais e registrais no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3350-1999-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-as-custas-judiciais-e-emolumentos-dos-servicos-notariais-e-de-registros-no-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias-2021-12-08-versao-compilada?origin=instituicao>. Acesso em: 06 mar. 2026)

¹¹⁸ Art. 18 Lei estadual 3.350/1999 – Não há incidência de custas:

IV – nas ações propostas e nos recursos interpostos pelo Ministério Público. (RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 3.350, de 29 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre as custas judiciais e os emolumentos dos serviços notariais e registrais no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3350-1999-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-as-custas-judiciais-e-emolumentos-dos-servicos-notariais-e-de-registros-no-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias-2021-12-08-versao-compilada?origin=instituicao>. Acesso em: 06 mar. 2026.)

¹¹⁹ Art. 72. O juiz nomeará curador especial ao:

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

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

Parágrafo único. A curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

CPC. Pode o curador especial interpor recurso, sem que recolha custas, à evidência, ou sua atuação se limitará ao primeiro grau de jurisdição¹²⁰.

Qual sistema passaria pelo teste de coerência se imputasse o dever de custear despesas com recursos (art. 1.007 do CPC) e não com todos os demais atos (art. 91 do CPC)?

Ademais, no âmbito estadual, a Defensoria Pública está expressamente isenta do recolhimento de custas processuais, inclusive recursais, conforme regra da lei estadual competente para conceder isenções no âmbito do Estado, *verbis*:

Art. 3º Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 1.146/1987. Constituirão receita do Fundo:

[...]

Parágrafo único. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, pelos seus órgãos de atuação, postulará e executará as verbas mencionadas no inciso I deste artigo, observadas as isenções previstas no art. 91, caput, e no § 1º do art. 1.007 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil.

Como cediço, o direito de recorrer é um consectário necessário do direito de ação¹²¹, não se podendo afirmar o pleno exercício do direito ao contraditório sem permitir o duplo grau¹²². Negar, portanto, à Defensoria Pública o direito de interpor recurso das decisões que negaram o legítimo direito de executar seus honorários é esvaziar o conteúdo normativo do inciso XXI, do artigo 4º, da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública.

Da mesma forma, impor a um órgão público, institucionalizado, como a Defensoria Pública, o recolhimento de custas para a admissão de recursos é criar obstáculo ilegítimo ao exercício desse direito¹²³.

No mais, deve-se reiterar o inteiro teor do douto parecer DPERJ nº 01/2020, datado de 14 de julho de 2021, da lavra do Exmo. Sr. Defensor Público, Dr. José Augusto Garcia de Souza, que alcançou as seguintes conclusões acerca da possibilidade de interposição de recurso pela Defensoria Pública sem a necessidade de recolhimento de custas processuais, *verbis*:

¹²⁰ “O advogado dativo e a defensoria pública, no exercício da curadoria especial prevista no inciso II do art. 72 do CPC, estão dispensados do recolhimento de preparo recursal, independentemente do deferimento de gratuidade de justiça em favor do curatelado especial, sob pena de limitação, de um ponto de vista prático, da defesa dos interesses do curatelado ao primeiro grau de jurisdição, porquanto não se vislumbra que o curador especial se disporia em custear esses encargos por sua própria conta e risco” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 738.813/RS**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 15 de agosto de 2017. Brasília, DF, 18 ago. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/4415863608/inteiro-teor-4415863611>. Acesso em: 8 mar. 2026)

¹²¹ Art. 5º. [...] XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2026.)

¹²² Art. 5º. [...] LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2026.)

¹²³ “O acesso à Justiça não pode ser dificultado por obstáculos impostos por interesses acessórios ou alheios ao exercício da jurisdição. Os pressupostos de exame do mérito (pressupostos processuais e condições da ação) somente são legítimos na medida em que asseguram a eficácia do exercício da jurisdição e impedem que o réu seja submetido ao ônus de defender-se de um processo injusto. Ultrapassados esses limites, prevalecem a liberdade formal e o antiformalismo. São inadmissíveis, violando a garantia da tutela jurisdicional efetiva: a) limites internos que tornem excessivamente difícil em concreto o exercício da ação ou a marcha proveitosa do processo, como prazos não razoáveis, ônus patrimoniais exagerados (com advogados, perícias, custas, depósitos); b) limites extraprocessuais, sobretudo tributários, que subordinam o acesso à Justiça a fins estranhos ao processo; c) limites substanciais externos, como irrazoáveis prazos de decadência; d) a imposição à parte do ônus de prestar informações ou produzir provas que não estão ao seu alcance; e) a subordinação do direito de postular ou de recorrer à prestação de garantias econômicas.” (GRECO, Leonardo. **Estudos de Direito Processual**. Campos: Faculdade de Direito de Campos, 2005, p. 257-259)

- a) Segundo a regra específica do § 5º do art. 99 do CPC, apenas na hipótese de o/a beneficiário/a da gratuidade ter advogado/a particular – o que evidentemente não é o caso dos assistidos/as pela Defensoria Pública –, haverá a necessidade de preparar o recurso que verse exclusivamente sobre honorários de sucumbência (salvo se o/a próprio/a advogado/a demonstrar que tem direito à gratuidade).
- b) Ainda que não existisse a regra específica do CPC sobre recursos atinentes a honorários, o inciso IX do art. 87 da Lei Complementar estadual n. 06/1977 e o par. único do art. 3º da Lei estadual n. 1.146/1987 (com redação da Lei estadual n. 9.019/2020) garantem isenção ampla às atuações processuais (e extraprocessuais) da Defensoria fluminense.
- c) A par da isenção deferida pela legislação do Estado do Rio de Janeiro, os recursos em geral da Defensoria Pública, sendo órgão do Estado, beneficiam-se da isenção a este outorgada pelo § 1º do art. 1.007 do CPC.
- d) A autonomia constitucional da Defensoria Pública não a retira da esfera orgânica do Estado; além disso, a autonomia veio para favorecer os elevados fins atribuídos à instituição, nunca para estorvar a sua atuação.
- e) Só uma interpretação implacavelmente restritiva e pró-fisco do CPC e da legislação estadual poderia chegar à exigência do pagamento de custas recursais pela Defensoria Pública, e tal interpretação desprezaria valores relevantes da nossa ordem constitucional, sobretudo o magno princípio da isonomia, além de se revelar sobremaneira irrazoável (em detrimento também do art. 8º do CPC).
- f) Conclui-se, portanto, pela impossibilidade absoluta da imposição de custas recursais, conclusão a que se chega por diversos caminhos, levando-se em conta a ordem constitucional, a sistemática do CPC e a legislação estadual.
- g) Em consequência, caso instada a recolher custas, a Defensoria Pública/CEJUR, por meios de seus órgãos de atuação, não pode sujeitar-se a tal comando, devendo valer-se dos meios impugnativos previstos na ordem processual.

Ainda que se possa admitir, com muito esforço hermenêutico e contrariando a lógica, a possibilidade de aplicação do disposto no art. 99, §5º do CPC para obrigar a Defensoria Pública ao recolhimento do preparo sob pena de deserção, como quer fazer crer o eminente Desembargador prolator da decisão examinada, basta que a interposição do recurso não ocorra em nome próprio, mas em nome da própria parte patrocinada pela Defensoria Pública ao longo de toda a fase de conhecimento, isenta do preparo em razão da gratuidade de justiça já deferida e que se estende a todos os atos do processo qualquer que seja o grau de jurisdição¹²⁴.

Neste caso, a parte estaria atuando em verdadeira hipótese de legitimidade extraordinária, eis que não é a titular da verba¹²⁵. No entanto, não há que se falar em falta de legitimidade de recorrer, eis que esta decorre expressamente da redação do art. 966 do CPC, muito menos em falta de interesse recursal, uma vez que o faz em benefício daquele que atuou como seu patrono no curso do processo. Certeira a lição de Daniel Assumpção¹²⁶, quando afirma que:

A parte tem legitimidade recursal expressamente consagrada no art. 996, *caput* do CPC. E como não há qualquer limitação dessa legitimação quanto aos capítulos da decisão, é correto concluir que a parte tem legitimidade para recorrer de todos os capítulos, inclusive aquele que fixa o valor dos honorários advocatícios.

E nesse ponto torna-se essencial denunciar a indevida confusão entre legitimidade e interesse recursal consagrada pelo art. 996, *caput*, do CPC. A parte tem legitimidade recursal, independentemente de ser ou não ser vencida, o que só interessa para a determinação do interesse recursal. A distinção é importante porque a

¹²⁴ Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios têm direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

I – as taxas ou as custas judiciais; (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026.)

¹²⁵ “Há, entretanto, diferença substancial de espécie de legitimidade entre o advogado e a parte por ele representada: enquanto o advogado tem legitimidade ordinária, litigando em nome próprio na defesa de seu próprio interesse, a parte tem legitimidade extraordinária, litigando em nome próprio na defesa do interesse de outrem, no caso, o advogado.” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**, Vol. Único. 16. ed. São Paulo: Editora Juspodvim, 2024, p. 215)

¹²⁶ *Idem*, p. 216-217.

parte, mesmo sendo vencedora em seu pedido, terá legitimidade para, por exemplo, pedir um aumento da verba honorária fixada em decisão judicial. E também terá interesse recursal, porque apesar de vencedora em seu pedido, ao recorrer em favor de seu advogado, demonstra preencher esse pressuposto de admissibilidade.

Neste sentido, há jurisprudência do Tribunal da Cidadania no sentido de ser concorrente a legitimidade para discutir, em recurso, verba honorária:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. EXTINÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. HONORÁRIOS DE ADVOGADO. CPC DE 2015. LEGITIMIDADE RECURSAL CONCORRENTE DA PARTE E DO ADVOGADO.

1. A regra do art. 99, §5º, do CPC, não trata da legitimidade recursal, mas da gratuidade judiciária e, notadamente, do requisito do preparo, deixando claro que, mesmo interposto recurso pela parte que seja beneficiária de gratuidade judiciária, mas que se limite a discutir os honorários de advogado, o preparo deverá ser realizado acaso o advogado também não seja beneficiário da gratuidade.
2. Não há confundir esse requisito de admissibilidade com aquele relativo à legitimidade recursal concorrente da parte e do próprio titular da verba de discutir os honorários de advogado.
3. A própria parte, seja na vigência do CPC de 1973, inclusive após o reconhecimento do direito autônomo dos advogados sobre a verba honorária, ou mesmo na vigência do CPC de 2015, pode interpor, concorrentemente com o titular da verba honorária, recurso acerca dos honorários de advogado.
4. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (REsp n. 1.776.425/SP, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 8/6/2021, DJe de 11/6/2021).

O raciocínio não poderia ser diferente uma vez que o mesmo Superior Tribunal de Justiça possui remansosa jurisprudência no sentido de ser a parte legitimada para promover o cumprimento de sentença dos honorários sucumbenciais, ainda que estes constituam direito autônomo do patrono¹²⁷, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE ENTRE O ADVOGADO, CREDOR DA VERBA HONORÁRIA, E A PARTE VENCEDORA DA AÇÃO, ORA EXEQUENTE. PRECEDENTES DO STJ. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N.º 83 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que subsiste a legitimidade concorrente da parte e do advogado para discutir a verba honorária, tendo em vista o disposto no art. 23 da Lei n.º 8.906/94. Precedentes. Incidência da Súmula n.º 83 do STJ.
2. Não sendo a linha argumentativa apresentada capaz de evidenciar a inadequação dos fundamentos invocados pela decisão agravada, o presente agravo não se revela apto a alterar o conteúdo do julgado impugnado, devendo ele ser integralmente mantido em seus próprios termos.
3. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp n. 2.042.254/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 30/8/2023).

Por fim, mas não menos importante, deve-se destacar que a Corte Especial do mesmo Superior Tribunal de Justiça afetou para julgamento, sob o rito de recursos repetitivos, a controvérsia sobre a legi-

¹²⁷ Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. [...]

§ 14. Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

timidade concorrente do advogado e da parte para postular a condenação ou a majoração dos honorários advocatícios sucumbenciais, originando o tema repetitivo 1.242, ainda pendente de julgamento¹²⁸.

A decisão de afetação proferida nos autos do REsp 2.035.052/SP¹²⁹, determinou a suspensão do trâmite de todos os recursos especiais e agravos em recurso especial no STJ e em segunda instância que tratem exclusivamente de honorários nos termos delimitados, o que demanda atenção para o estabelecimento de atuação estratégica.

2.3. Do princípio da causalidade como fundamento para condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários sucumbenciais nos executivos fiscais extintos em razão da aplicação do Tema 1.184 da Repercussão Geral do STF

Fixadas as premissas de que a Defensoria Pública tem legitimidade e capacidade para executar e defender seu direito de crédito, inclusive na esfera recursal, sem a necessidade do recolhimento de custas, necessário o confronto de tais premissas com a multiplicação de processos e recursos a ensejar atuação estratégica da Defensoria Pública.

Por ocasião do julgamento do recurso extraordinário 1355208/SC, datado de 19/12/2023, tendo como relatora a Min. Carmén Lúcia, foi reconhecida a repercussão geral da matéria e editado o tema 1.184 com a seguinte redação, *verbis*:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.

O artigo 1º da Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), regulamentando o tema 1.184 da repercussão geral do STF, afirma que é “legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir”, em atenção ao princípio constitucional da eficiência¹³⁰, enquanto o seu parágrafo primeiro considera inútil as execuções fiscais “de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis”.

Com o advento do novo marco normativo e a força vinculante do pronunciamento do STF, muitos são os processos de execução fiscal extintos sem a satisfação do credor, deixando os juízes fazendário, contudo, de condenar a Fazenda Pública em honorários advocatícios, mesmo quando intervêm a Defensoria Pública na defesa dos interesses do executado.

A solução, à evidência, está em desacordo com o princípio da causalidade e sua aplicação açodada poderá, ao menos *in mente*, gerar multiplicidade de recursos das Fazendas Públicas, em especial, as Municipais, considerando os valores estabelecidos pelo ato normativo do CNJ, o que se pretende evitar.

¹²⁸ Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1242&cod_tema_final=1242. Acesso em 19 fev. 2025.

¹²⁹ Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=231394121&registro_numero=202203381776&peticao_numero=2023001J2401&publicacao_data=20240408&formato=PDF. Acesso em 19 fev. 2025.

¹³⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2026.)

O Código de Processo Civil, em seu artigo 85, *caput* e §2º¹³¹, bem como os arts. 22 e 23 do Estatuto da OAB¹³², adotaram como regra geral o critério da sucumbência para a condenação em honorários advocatícios, cabendo ao vencido suportá-los. Sobre a sucumbência, afirma Helena Najjar¹³³, *verbis*:

Para fazer frente a esse custo, o art. 20 do CPC (LGL\1973\5) estabelece que “a sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios”. Essa é a regra geral que disciplina a responsabilidade pelo custo geral do processo. A exposição de motivos que antecedeu a publicação do Código de Processo Civil (LGL\1973\5) de 1973 (Lei 5.869/73) dedica uma passagem para explicar essa questão. Ali se esclareceu que o Código “adotou o princípio do sucumbimento, pelo qual o vencido responde por custas e honorários advocatícios em benefício do vencedor (art. 23 do CPC (LGL\1973\5))” 28A exposição de motivos justifica essa postura com base na doutrina de Chiovenda, para quem a responsabilidade pelo custo do processo decorre do fato objetivo da derrota, já que o emprego do processo não pode se resolver em prejuízo de quem tem razão, sendo vedada, pois, a diminuição patrimonial da parte que, ao final, sagrou-se vencedora”

Por sua vez, o artigo 85, § 10º, do CPC estabeleceu o critério da causalidade para as hipóteses de *perda do objeto*, devendo ser condenada ao pagamento de honorários a parte que der causa à instauração do processo. Ainda na vigência do Código processual passado, afirmavam Nelson Nery e Rosa Maria Nery¹³⁴:

7. Princípio da causalidade. Pelo princípio da causalidade, aquele que deu causa à propositura da demanda ou à instauração de incidente processual deve responder pelas despesas daí decorrentes. Isto porque, às vezes, o princípio da sucumbência se mostra insatisfatório para a solução de algumas questões sobre responsabilidade pelas despesas do processo.

Note-se que, apesar de tratarem de um mesmo assunto – condenação de uma das partes ao pagamento de honorários advocatícios –, não se deve confundir os conceitos de sucumbência e causalidade: enquanto o primeiro impõe ao derrotado o pagamento das despesas processuais, o segundo impõe o pagamento àquele que deu causa à instauração do processo, tendo ocorrido posteriormente a perda do seu objeto.

O próprio Superior Tribunal de Justiça possui vasta jurisprudência reconhecendo a possibilidade de condenação do Poder Público em honorários nas execuções fiscais extintas sem a análise do mérito, com fundamento no princípio da causalidade, quando a execução é deflagrada em desconformidade com o ordenamento jurídico e, em especial, quando existente patrocínio constituído pelo executado. Cita-se:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ACOLHIMENTO. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO. CABIMENTO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRA A FAZENDA. AGRAVO INTERNO DA FAZENDA NACIONAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A jurisprudência do STJ entende pela possibilidade de condenação da Fazenda ao pagamento dos honorários advocatícios no caso de acolhimento da exceção de pré-executividade com a consequente extinção da execução fiscal, tal como ocorreu na espécie, em que houve o re-

¹³¹ Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. [...] § 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos: [...] (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

¹³² Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência. [...]

Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor. (BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 06 mar. 2026)

¹³³ ABDO, Helena Najjar. O (equivocadamente) denominado “ônus da sucumbência” no processo civil. In: **Revista de Processo**, v. 31, n. 140, p. 37-53, set. 2006.

¹³⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**, 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, pág. 192.

conhecimento da prescrição intercorrente. Precedentes: REsp. 1.185.036/PE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 10.10.2010 (julgado mediante o rito do art. 543-C do CPC/1973); EDcl no AgInt nos EDcl nos EDcl no AREsp. 1.298.516/SC, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 30.8.2019; REsp. 1.695.228/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 23.10.2017. 2. Agravo Interno da FAZENDA NACIONAL a que se nega provimento. (STJ – AgInt no REsp: 1833968 SC 2019/0246301-4, Relator: Ministro Napoleão Nunes Mais Filho, Data de Julgamento: 23/03/2020, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 26/03/2020)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO. ÔNUS SUCUMBENCIAIS. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS CONTRA A FAZENDA. CABIMENTO. SÚMULA 83/STJ. RECURSO NÃO CONHECIDO. 1. O entendimento sólido do STJ é de que a fixação dos honorários advocatícios é devida mesmo em casos de extinção do processo sem resolução do mérito, mediante a verificação da sucumbência e aplicação do princípio da causalidade, exatamente como no presente caso. 2. Ademais, os Embargos à Execução fiscal, por serem autênticos processos de cognição, devem conter condenação em honorários sucumbenciais. Precedentes. Incidência da Súmula 83/STJ 3. Recurso Especial não conhecido. (STJ – REsp: 1808850 CE 2019/0102444-1, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 25/06/2019, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 01/07/2019)

Assim, quando quem der causa à extinção for a Fazenda Pública ao não manter hígido o interesse de agir durante o processo de execução fiscal, não é logicamente possível imputar a causa da extinção ao próprio Supremo Tribunal Federal em razão da edição do tema.

Considerando que o tema 1.184 da repercussão geral do STF possui natureza de norma processual, eis que trata de uma das condições para o legítimo exercício do direito de agir, o interesse processual¹³⁵, sendo portanto de incidência imediata, na forma do art. 14 do CPC¹³⁶, não se pode imputar ao próprio STF a extinção do processo, mas sim à Fazenda Pública que não foi capaz de demonstrar ou manter seu interesse.

Admitir a proposição de que o Supremo Tribunal Federal deu causa à extinção, deixando de aplicar o princípio da causalidade e, por conseguinte, não condenando a Fazenda Pública ao pagamento de honorários, equivale a dizer que foi a regra jurídica, e não a parte, que deu causa à extinção do processo infrutífero por ela proposto, ao passo que o que a norma fez foi simplesmente caracterizá-lo como inútil e aplicar a sanção cabível, devendo o magistrado levar em consideração no momento do julgamento todas as questões de fato e de direito que surgirem no curso da demanda, incluindo precedente vinculante¹³⁷.

2.4. Sugestões de atuação. Legitimidade e capacidade da Defensoria Pública para execução dos honorários. Dos riscos da multiplicação de recursos e da possibilidade de fixação de tese contrária sobre honorários devidos à defensoria pública em razão da aplicação do Tema 1.184 da Repercussão Geral do STF

Diante do quadro normativo que se desenha, sugerimos, em relação aos dois primeiros questionamentos:

- (i) que os modelos de petições e as cotas padrão constantes do Sistema VERDE sejam alteradas para indicar como exequente dos honorários a Defensoria Pública Geral do Estado e não mais o Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública – CEJUR, considerando que a Instituição, com base nos argumentos acima deduzidos, possui melhores condições normativas e institucionais de defender sua legitimidade e capacidade;

¹³⁵ Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

¹³⁶ Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

¹³⁷ Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

(ii) que os modelos de petições e as cotas padrão constantes do Sistema VERDE sejam alteradas para indicar como recorrente, além da Defensoria Pública, a parte patrocinada no curso do processo, ainda que o objeto do recurso (efeito devolutivo) seja apenas a fixação ou majoração dos honorários sucumbenciais, eis que goza da isenção legal do recolhimento do preparo;

(iii) delimitar nova alçada para a não interposição de recursos, em executivos fiscais extintos sem mérito, veiculados para impugnar somente o capítulo da sentença que deixou de condenar a Fazenda Pública ao pagamento da verba honorária devida à Defensoria Pública.

Quanto à terceira questão, acerca do exercício do direito ou não de recorrer das decisões dos juízos fazendários, ressaltamos a posição externada pelos Defensores Públicos da Classe Especial, como também do Exmo. Coordenador, na reunião não-presencial citada no preâmbulo do presente, no sentido da não interposição do recurso cabível, considerando a eventualidade de formação de tese contrária aos interesses institucionais no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro ou em Tribunal Superior acerca dos honorários devidos à Defensoria Pública em razão da aplicação do tema 1.184 da repercussão geral do STF diante da recalcitrância desse tribunal estadual em fixá-los.

Alguns recursos interpostos contra tais decisões estão sendo monitorados por esta Coordenação a fim de verificar a evolução da jurisprudência e monitorar a atuação estratégica.

3. Da conclusão

Diante do exposto, submetemos as considerações aqui trazidas à Vossas Excelências, em especial ao Diretor-Geral do CEJUR, a fim de instaurar discussão interna, acerca da atuação da Defensoria Pública diante de tal multiplicação de processos e recursos que podem redundar em fixação de tese de interesse da Instituição, com vistas a auxiliar os Defensores Públicos que atuam em tais competências, salvo a decisão por atuação diversa no exercício da independência funcional de cada Defensor Público.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 10 de março de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAUJO
Coordenador Cível

4.5. Parecer nº 06/2025/COCIV/DPGERJ

Conflito de competência entre Juizados Especiais Fazendários e Varas de Fazenda Pública com negativa de jurisdição.

1. Relatório

Trata-se de consulta acerca das reiteradas extinções sem resolução do mérito de processos no âmbito dos juizados especiais fazendários em casos de conflito de competência com as varas de fazenda pública, no âmbito da Comarca da Capital.

Narra o consulente que os juizados especiais fazendários vêm, de forma contumaz, extinguindo processos sem resolução do mérito ao constatarem que são incompetentes. A demanda, então, é redistribuída para uma das varas de fazenda da Capital que, por sua vez, declina para um dos juizados fazendários que, novamente, extingue o processo, deixando os jurisdicionados em um limbo jurídico processual eis que não obtém a devida prestação jurisdicional.

O fluxo inverso também vem produzindo o mesmo resultado: se o processo é distribuído para uma das varas de fazenda pública, estas declinam da competência em favor de um dos juizados fazendários e estes, ao divergirem, extinguem novamente o processo sem resolução do mérito, resultando em negativa de acesso à jurisdição aos assistidos da Defensoria Pública.

Aduz, igualmente, o e. consulente, que os casos não versam sobre incompetência territorial, mas sim sobre motivos outros, tais como incompetência dos juizados fazendários em razão da matéria, do valor e da pessoa, da complexidade da causa, pela impossibilidade de citação por edital, que não estão elencadas no art. 51 da Lei nº 9.099/95¹³⁸ como hipóteses de extinção do processo, o que demandaria, portanto, a *translatio iudicii* entre os juízos ou, ao menos, a suscitação por parte do juízo da instauração do conflito de competência.

Como estratégia para enfrentamento da questão, o consulente informou que vem propondo Reclamação perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) com pedido de instauração de incidente de assunção de competência (IAC). Informa, ainda, que das quatro demandas propostas, duas foram julgadas extintas sem resolução do mérito e nas outras duas foram obtidas liminares.

É o relatório.

2. Dos casos encaminhados pelo consulente

2.1. Da análise dos processos paradigmas

O consulente encaminhou para análise, a título de exemplo, três minutas de Reclamação (processos de origem a) 0854942-04.2024.8.19.0001; b) 0942592-26.2023.8.19.0001; c) 0216093-51.2020.8.19.0001; e d) decisão proferida em uma das Reclamações propostas, referente aos autos 0088807-54.2024.8.19.0000,

¹³⁸ Art. 51. Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei:

I – quando o autor deixar de comparecer a qualquer das audiências do processo;

II – quando inadmissível o procedimento instituído por esta Lei ou seu prosseguimento, após a conciliação;

III – quando for reconhecida a incompetência territorial;

IV – quando sobrevier qualquer dos impedimentos previstos no art. 8º desta Lei;

V – quando, falecido o autor, a habilitação depender de sentença ou não se der no prazo de trinta dias;

VI – quando, falecido o réu, o autor não promover a citação dos sucessores no prazo de trinta dias da ciência do fato.

§ 1º A extinção do processo independe de, em qualquer hipótese, de prévia intimação pessoal das partes.

§ 2º No caso do inciso I deste artigo, quando comprovar que a ausência decorre de força maior, a parte poderá ser isentada, pelo Juiz, do pagamento das custas. (BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

os quais passamos a resumir, considerando a necessidade de se distinguir as causas de extinção, como veremos ao final.

a) Autos do processo nº 0854942-04.2024.8.19.0001

Refere-se a ação de obrigação de fazer para prestação de saúde (entrega de medicamento), distribuída ao 3º Juizado Especial da Fazenda da Comarca da Capital, proposta em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, requerendo o fornecimento do medicamento Dipilumabe – 300 mg para tratamento contínuo de dermatite atópica grave. Deu-se à causa o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

A teor do parecer da Equipe Técnica da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS) foi informado que: 1) o medicamento possui registro na Anvisa para a doença; 2) o medicamento está indicado para a patologia que acomete a assistida; 3) o medicamento não é dispensado administrativamente pelos entes públicos, pois não se encontra padronizado em nenhuma relação oficial de medicamentos para dispensação no SUS; 4) o medicamento possui alternativas terapêuticas disponíveis no SUS, mas não são adequadas para o manejo do caso, segundo o médico assistente.

O juízo extinguiu o processo sem resolução do mérito, sob o fundamento de que o valor anual do tratamento superaria o limite legal dos juizados fazendários de 60 (sessenta) salários mínimos. Cita-se:

Desta forma, verificando-se o valor do medicamento e a necessidade de seu fornecimento por prazo indeterminado, dúvida não resta de que o valor do mesmo, observando-se as determinações legais acima destacadas, superará em muito o teto estabelecido para a fixação da competência deste Juizado da Fazenda Pública.

Assim, conforme disposto no art. 292, §2º, do CPC, em se tratando de pedido de obrigação de fazer de fornecimento de medicamento por prazo indeterminado, o valor da causa deverá contemplar o custo necessário para o tratamento por doze meses, quando for necessário tratamento por tempo indeterminado ou por tempo superior a 1 ano, e, portanto, cabe ao juiz determinar a alteração do valor da causa e, por consequência, observá-la quando da fixação de sua competência, que, no caso presente, diante do benefício econômico perseguido em Juízo supera em muito o teto estabelecido para a fixação da competência deste Juizado da Fazenda Pública. Diante do exposto procedo, de ofício, à alteração do valor da causa para R\$ 148.061,28 (cento e quarenta e oito mil, sessenta e um reais e vinte e oito centavos). Anote-se onde couber. Assim sendo, impõe-se reconhecer a incompetência deste Juizado para o processamento da demanda, sendo incabível o declínio da competência. Neste passo, JULGO EXTINTO o feito, sem resolução do mérito, na forma do artigo 485, inciso IV, do Código de Processo Civil.

Em face da referida decisão, foi interposto recurso inominado e ajuizada Reclamação por usurpação da competência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) para julgar eventual conflito de competência entre o juizado fazendário e as varas fazendárias, uma vez que a incompetência em razão do valor não se incluiria no rol do artigo 51 da Lei nº 9.099/1995. *Verbis*:

Art. 51 da Lei 9.099/1995. Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei:

- I – quando o autor deixar de comparecer a qualquer das audiências do processo;
- II – quando inadmissível o procedimento instituído por esta Lei ou seu prosseguimento, após a conciliação;
- III – quando for reconhecida a incompetência territorial;
- IV – quando sobrevier qualquer dos impedimentos previstos no art. 8º desta Lei;
- V – quando, falecido o autor, a habilitação depender de sentença ou não se der no prazo de trinta dias;
- VI – quando, falecido o réu, o autor não promover a citação dos sucessores no prazo de trinta dias da ciência do fato¹³⁹.

¹³⁹ (BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 04 mar. 2026)

Distribuída a reclamação, a Sétima Câmara de Direito Público decidiu que o pedido de reconsideração, sem prejuízo do recurso inominado, constitui requisito de admissibilidade da reclamação, nos termos do artigo art. 293, parágrafo único do Regimento Interno do TJRJ¹⁴⁰.

Observe-se, neste ponto, que a e. Câmara equivocou-se gravemente ao confundir a correição parcial, processo administrativo previsto no Regimento Interno com o nome de “Reclamação”, com a ação impugnativa autônoma homônima, prevista no artigo 988 do Código de Processo Civil¹⁴¹.

Ainda assim, entendendo o TJRJ que a incompetência em razão do valor não autoriza extinção do processo sem resolução do mérito, proferiu decisão em que suspendeu liminarmente os efeitos da sentença impugnada. Igualmente, determinou que fosse oficiado o juízo *a quo* a fim de que se manifestasse sobre a possibilidade de reconsideração da decisão impugnada.

O juízo de piso, em resposta, manteve a decisão impugnada. O recurso inominado encontra-se pendente de decisão.

b) Autos do processo nº 0942592-26.2023.8.19.0001

Trata-se de ação de obrigação de fazer (entrega de medicamento), distribuída ao 3º Juizado Especial da Fazenda da Comarca da Capital, proposta em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, requerendo o fornecimento do medicamento Nintedanibe (OFEV) – 150 mg para tratamento contínuo de Fibrose Pulmonar progressiva (CID J. 84.1). Deu-se à causa o valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

O parecer da Equipe Técnica da CRLS informou que o medicamento é indicado ao caso clínico da autora mas não é dispensado administrativamente pelos entes públicos, pois não se encontra padronizado em nenhuma relação oficial de medicamentos para dispensação no SUS. Informa-se ainda que não há alternativa terapêutica disponível no SUS.

O juízo extinguiu o feito sem resolução do mérito, sob o fundamento de que o valor anual do tratamento superaria o limite legal dos juizados fazendários de 60 salários mínimos. Cita-se:

Desta forma, verificando-se o valor do medicamento e a necessidade de seu fornecimento por prazo indeterminado, dúvida não resta de que o valor do mesmo, observando-se as determinações legais acima destacadas, superará em muito o teto estabelecido para a fixação da competência deste Juizado da Fazenda Pública. Assim, conforme disposto no art. 292, §2o, do CPC, em se tratando de pedido de obrigação de fazer de fornecimento de medicamento por prazo indeterminado, o valor da causa deverá contemplar o custo necessário para o tratamento por doze meses, quando for necessário tratamento por tempo indeterminado ou por tempo superior a 1 ano, e, portanto, cabe ao juiz determinar a alteração do valor da causa e, por consequência, observá-la quando da fixação de sua competência, que, no caso presente, diante do benefício econômico perseguido em Juízo supera em muito o teto estabelecido para a fixação da competência deste Juizado da Fazenda Pública. Diante do exposto procedo, de ofício, à alteração do valor da causa para R\$248.573,16 (duzentos e quarenta e oito mil, quinhentos e setenta e três reais e dezesseis centavos). Anote-se onde couber. Assim sendo, impõe-se reconhecer a incompetência deste Juizado para o processamento da demanda, sendo incabível o declínio da competência. Neste passo, JULGO EXTINTO o feito, sem resolução do mérito, na forma do artigo 485, inciso IV, do Código de Processo Civil. Dê-se vista ao MP. INTIMEM-SE. Após o trânsito, DÊ-SE baixa e ARQUIVEM-SE os autos. RIO DE JANEIRO, 9 de outubro de 2024. Carlos Marcio Da Costa Cortazio Correa – Juiz Titular.

¹⁴⁰ Art. 293. Cabe reclamação da parte ou de órgão do Ministério Público em face das omissões do Juiz e dos despachos incorríveis por ele proferidos, que importem em inversão da ordem legal do processo ou resultem de erro de ofício ou abuso de poder. (RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Regimento interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TJRJ, [2025]).

Parágrafo único. Constitui requisito de admissibilidade da reclamação a prévia formulação de pedido de reconsideração ou de supressão da omissão.

¹⁴¹ Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I – preservar a competência do tribunal;(BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

Em face da decisão, foi interposto recurso inominado e ajuizada Reclamação por usurpação da competência do TJRJ para julgar eventual conflito de competência entre o juizado fazendário e as varas fazendárias, uma vez que a incompetência em razão do valor não se incluiria no citado rol do artigo 51 da Lei 9.099/1995.

Distribuída a Reclamação (processo nº 0105713-22.2024.8.19.0000), a Sexta Câmara suspendeu liminarmente os efeitos da sentença impugnada.

c) Autos do processo nº 0216093-51.2020.8.19.0001

A ação em referência versa sobre pedido declaratório cumulado com obrigação de transferência de titularidade de veículo alienado para o nome do comprador, tendo sido proposta em face deste último e do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN), em curso no 1º Juizado Especial da Fazenda da Comarca da Capital.

Não foi possível realizar a citação real ou por hora certa do réu adquirente. Por essa razão, o juízo extinguiu o feito sem resolução do mérito, sob o fundamento de que não é possível a citação por edital no procedimento dos juizados, conforme os artigos 18, § 2º e 51, II, ambos da Lei 9.099/95, e artigo 27 da Lei 12.153/2009. *In verbis*:

Art. 18 da Lei 9.099/1995. A citação far-se-á:

[...]

§ 2º Não se fará citação por edital.

Art. 51 da Lei 9.099/1995. Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei:

[...]

II – quando inadmissível o procedimento instituído por esta Lei ou seu prosseguimento, após a conciliação¹⁴²;

Art. 27 da Lei 12.153/2009. Aplica-se subsidiariamente o disposto nas Leis nºs 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, 9.099, de 26 de setembro de 1995, e 10.259, de 12 de julho de 2001¹⁴³.

Em face da decisão, foi interposto recurso inominado e ajuizada Reclamação por usurpação da competência do TJRJ para julgar eventual conflito de competência entre o juizado fazendário e uma das varas fazendárias, uma vez que a extinção sem resolução do mérito apenas seria admitida, como já afirmado anteriormente, na hipótese de incompetência territorial.

A petição inicial da Reclamação foi indeferida ao argumento de suposta ausência dos requisitos necessários ao seu ajuizamento, eis que cabível recurso inominado na hipótese. Aduz, ainda, o juízo *ad quem* que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) veda a utilização da Reclamação como sucedâneo recursal.

Quanto ao pedido de instauração de incidente de assunção de competência (IAC), a Sétima Câmara de Direito Público entendeu que a questão se encontrava prejudicada em razão do indeferimento da inicial da Reclamação e, por conseguinte, da inexistência de processo em curso no âmbito do Tribunal, requisito previsto no art. 947 do CPC¹⁴⁴.

¹⁴² BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

¹⁴³ BRASIL. Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

¹⁴⁴ Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

d) Autos do processo nº 0866138-68.2024.8.19.0001

Trata-se de ação de obrigação de fazer (entrega de medicamento), distribuída ao 3º Juizado Especial da Fazenda da Comarca da Capital, proposta em face do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro, requerendo o fornecimento do medicamento Nintedanibe (OFEV) – 150mg/dia para tratamento contínuo de Doença Pulmonar Intersticial Fibrosante (CID 10 J84.1). Deu-se à causa o valor de R\$50.000,00.

O parecer da Equipe Técnica da CRLS informou que: a) o medicamento possui registro na Anvisa para a doença; b) está indicado para a patologia que acomete a assistida; c) não é dispensado administrativamente pelos entes públicos, pois não se encontra padronizado em nenhuma relação oficial de medicamentos para dispensação no SUS; d) não existe alternativa terapêutica disponível no SUS ou estas já foram utilizadas sem sucesso; e) não havia, até a presente data, nenhum protocolo clínico para ao manejo da fibrose pulmonar publicado pelo Ministério da Saúde.

O juízo extinguiu o feito sem resolução do mérito, sob o fundamento de que o valor anual do tratamento superaria o limite legal dos juizados fazendários de 60 salários mínimos, estimando o custo anual de fornecimento do medicamento em R\$ 248.573,16 (duzentos e quarenta e oito mil, quinhentos e setenta e três reais e dezesseis centavos).

Em face da decisão, foi interposto recurso inominado e ajuizada Reclamação por usurpação da competência do TJRJ para julgar eventual conflito de competência entre o juizado fazendário e uma das varas fazendárias, uma vez que a incompetência em razão do valor não se incluiria no citado rol do artigo 51 da Lei 9.099/1995.

A Reclamação não foi conhecida, prevalecendo os argumentos de que (i) a sentença pode ser reformada em sede de recurso inominado e (ii) caso a sentença seja mantida, o autor poderá demandar perante a Vara de Fazenda Pública. A Quarta Câmara de Direito Público entendeu, dessa forma, que para que a Reclamação fosse cabível, seria necessário que ambos os juízos (vara e juizado) negassem a prestação jurisdicional, não podendo o reclamante antever que esse seria o cenário futuro para o caso concreto.

2.2. Conclusões acerca da situação fática apresentada

Portanto, podemos resumir que dos quatro casos apontados pelo Defensor Público consulente extintos sem resolução do mérito, três (a, b e d) decorreram do reconhecimento de incompetência em razão do valor da causa, de natureza absoluta nos juizados fazendários¹⁴⁵, onde se controverte direito à saúde, e em outro (c) da suposta incompatibilidade do procedimento por tratar-se de hipótese na qual se mostrou necessária a citação editalícia inadmissível no âmbito dos juizados.

Enquanto as decisões proferidas nos autos do processo identificados nos itens a, b e d estão de acordo com a jurisprudência dos Tribunais, a decisão do item c diverge do entendimento consolidado no Superior Tribunal Justiça.

3. Da competência dos juizados especiais fazendários para o julgamento das ações de obrigação de fazer que versem sobre prestação de saúde (entrega de medicamentos e insumos)

No que concerne aos processos que veiculam demandas que pretendem a obrigação de entrega de medicamentos (a, b e d), deve-se afirmar, inicialmente, que as decisões estão de acordo com a jurisprudência.

¹⁴⁵ Art. 2º. É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos. [...] § 4º No foro onde estiver instalado Juizado Especial da Fazenda Pública, a sua competência é absoluta. (BRASIL. **Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

dência do Tribunal de Justiça deste Estado e do Superior Tribunal de Justiça no que concerne à questão do juízo competente, como passamos a destacar.

Observando a evolução do entendimento firmado no TJRJ, notamos que, inicialmente, os Avisos Conjuntos TJRJ/COJES nº 15/2016 e nº 15/ 2017, além do Aviso TJRJ nº 73/2013, caminharam no sentido de que o fornecimento de insumos e medicamentos não possuiria conteúdo econômico aferível de imediato por se tratar de obrigação de fazer, incluindo-se, portanto, na competência absoluta dos juizados de fazenda. Citam-se:

AVISO CONJUNTO TJRJ/COJES Nº 15/2016

10 – Tendo em vista tratar-se de obrigação de fazer sem conteúdo econômico imediato os Juizados Especiais da Fazenda Pública são absolutamente competentes para apreciar as demandas que tenham por objeto o fornecimento de insumos e remédios, assim como de prestação de assistência hospitalar¹⁴⁶.

AVISO TJ/RJ nº 73/2013

2 – O valor dos insumos, remédios ou tratamentos é irrelevante para fixar a competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, considerando que o pedido consiste em obrigação de fazer¹⁴⁷.

AVISO CONJUNTO TJRJ/COJES nº 15/ 2017

16 – Tendo em vista tratar-se de obrigação de fazer sem conteúdo econômico imediato os Juizados Especiais da Fazenda Pública são absolutamente competentes para apreciar as demandas que tenham por objeto o fornecimento de insumos e remédios, assim como a prestação de assistência hospitalar (Precedente: Recurso Inominado – processo n. 0135382-98.2016.8.19.0001)¹⁴⁸.

Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou o Enunciado nº 47, resultante das Jornadas de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça, afastando da competência dos juizados fazendários as ações em que se pretendem o fornecimento de medicamentos ou tratamento médico cujo custo total, quando possível a estimação, ou custo anual, no caso dos tratamentos por tempo indeterminado, supere 60 (sessenta) salários-mínimos. *In verbis*:

CNJ Enunciado nº 47 resultantes das Jornadas de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça: Não estão incluídos na competência dos juizados especiais os casos em que se pretende o fornecimento de medicamento e/ou tratamento cujo custo total, quando passível de estimação, e anual, em tratamentos continuados por tempo indeterminado, supere o limite da competência dos referidos juizados. (Redação dada pela III Jornada de Direito da Saúde – 18.03.2019)¹⁴⁹.

Em igual sentido, a Revista Eletrônica Jurisprudência em Teses do STJ, em sua Edição 89, dispôs, na sua Tese nº 5, que:

¹⁴⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Comissão Judiciária de Articulação dos Juizados Especiais. Aviso conjunto 15/2016. Avisam que foram aprovados os enunciados do XI Encontro de Juizes de Juizados Especiais Cíveis e Turmas Recursais Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, realizado no dia 20/05/2016. Rio de Janeiro: TJRJ, 2016. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/195098?integra=1. Acesso em: 04 mar. 2026.

¹⁴⁷ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Aviso n. 73/2013. Avisa que foram elaborados e aprovados 08 enunciados pela Diretoria do CEDES com a participação dos juizes de Direito das Varas da Fazenda Pública e dos Juizados Especiais da Fazenda Pública. Rio de Janeiro: TJRJ, 2013. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/172399?integra=1. Acesso em: 04 mar. 2026.

¹⁴⁸ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Comissão Judiciária de Articulação dos Juizados Especiais. Aviso conjunto 15/2017. Avisam que foram aprovados/cancelados/modificados/ratificados enunciados, em reunião conjunta dos Juizes de Direito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, dos Juizes integrantes da Turma Recursal Fazendária e dos Juizes integrantes da Turma Recursal Fazendária Extraordinária. Rio de Janeiro: TJRJ, 2017. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/204966. Acesso em: 04 mar. 2026.

¹⁴⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Enunciados sobre direito da saúde. Brasília, DF: CNJ, [2025].

É possível submeter ao rito dos Juizados Especiais Federais as causas que envolvem fornecimento de medicamentos/tratamento médico, cujo valor seja de até 60 salários mínimos, ajuizadas pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública em favor de pessoa determinada¹⁵⁰.

Seguindo as orientações fixadas pelo CNJ e pelo STJ, o TJRJ, em 12/12/2024, por meio do Aviso Conjunto TJRJ/COJES nº 34/2024¹⁵¹, revogou o Enunciado nº 16, publicado no Aviso Conjunto TJRJ/COJES nº 12/2017 e no Aviso Conjunto TJRJ/COJES nº 15/2017, pacificando a questão da competência dos juizados especiais da fazenda pública para julgar as ações de medicamentos e/ou tratamento médico, cujo valor da causa seja de até 60 salários mínimos.

Portanto, as decisões acima descritas nos itens a, b e d estão de acordo com tal entendimento jurisprudencial.

4. Da possibilidade de citação por edital no rito dos juizados especiais fazendários

O mesmo, no entanto, não sucede com a decisão prolatada no processo resumido no item c *supra*.

Ordinariamente, a citação por edital é vedada no procedimento dos juizados especiais por disposição expressa da Lei nº 9.099/95 no seu art. 18, §2º. Cita-se:

Art. 18. A citação far-se-á:

I – por correspondência, com aviso de recebimento em mão própria;

II – tratando-se de pessoa jurídica ou firma individual, mediante entrega ao encarregado da recepção, que será obrigatoriamente identificado;

III – sendo necessário, por oficial de justiça, independentemente de mandado ou carta precatória.

[...]

§ 2º Não se fará citação por edital¹⁵².

Cabe destacar, entretanto, que o enunciado cível nº 37 do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE) excepciona a regra acima para as hipóteses nas quais não seja possível a localização do devedor. *In verbis*:

ENUNCIADO 37: Em exegese ao art. 53, § 4º, da Lei 9.099/1995, não se aplica ao processo de execução o disposto no art. 18, § 2º, da referida lei, sendo autorizados o arresto e a citação editalícia quando não encontrado o devedor, observados, no que couber, os arts. 653 e 654 do Código de Processo Civil (nova redação – XXI Encontro – Vitória/ES)¹⁵³.

Todavia, quanto ao rito dos juizados especiais fazendários, há previsão expressa no art. 6º da Lei 12.153/09 de aplicação das normas do CPC no que concerne às citações e intimações. Cita-se:

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em teses: juizados especiais. Edição n. 89. Brasília, DF: STJ, 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/jt.jsp>. Acesso em: 21 maio 2025.

¹⁵¹ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Comissão Judiciária de Articulação dos Juizados Especiais. **Aviso conjunto 34/2024**. Avisam que, em reunião conjunta dos juízes de direito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública e dos juízes integrantes das Turmas Recursais Fazendárias, realizada em 06 de dezembro de 2024, foi revogado o enunciado nº 16, publicado no Aviso Conjunto TJ/COJES nº 12/2017 e no Aviso Conjunto TJ/COJES nº 15/2017. Rio de Janeiro: TJRJ, 2024. Disponível em: http://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/312362. Acesso em: 21 maio 2025.

¹⁵² BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

¹⁵³ FÓRUM NACIONAL DE JUIZADOS ESPECIAIS (Brasil). Enunciados cíveis. [S.l.]: FONAJE, [2025]. Disponível em: <https://fonaje.amb.com.br/enunciados/>. Acesso em: 04 mar. 2026.

Art. 6º. Quanto às citações e intimações, aplicam-se as disposições contidas na Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil¹⁵⁴.

Por essa razão, o art. 6º da Lei 12.153/09 afasta a incidência do art. 18 da Lei 9.099/95 de modo a permitir a citação por edital, nos termos regulados pelo CPC. Esse é o entendimento da jurisprudência do TJRJ abaixo colacionada.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Obrigação de fazer. Ação em que se pleiteia a transferência do veículo de antiga propriedade do autor junto ao DETRAN. Valor da causa que não ultrapassa o limite estabelecido pelo art. 2º, caput, da Lei nº 12.153/2009. Decisão recorrida que declinou da competência em favor de um dos juizados especiais fazendários. Insurgência autoral. A questão trazida versa sobre a competência para o julgamento da ação originária. Competência dos Juizados Especiais Fazendários que é absoluta, limitada pelo valor da causa, que não pode ultrapassar o equivalente a 60 salários-mínimos, consoante o disposto no art. 2º da Lei nº 12.153/2009, assim como nos arts. 16 e 23 da Lei Estadual nº 5.781/2010. Ademais, as citações e intimações promovidas nos processos com trâmite no Juizado Especial Fazendário se norteiam apenas pelas disposições do Código de Processo Civil (consoante previsão contida no artigo 6º da Lei 12143/09, não encontrando fundamento na Lei dos Juizados Especiais Comuns (Lei nº 9.099/95). Citação por edital que não deve ser considerada óbice ao prosseguimento do feito perante o Juizado Especial da Fazenda Pública Possibilidade de citação por edital. Desta feita, tendo o autor atribuído à causa valor inferior a 60 salários-mínimos, o declínio de competência era mesmo de rigor. Precedentes desta Corte e do STJ. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (0008838-87.2024.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). Margaret de Oliveira Valle dos Santos – Julgamento: 28/02/2024 – Oitava Câmara de Direito Público)

Agravo de instrumento. Decisão que declinou da competência em favor do Juizado Especial da Fazenda Pública. Conforme previsão contida na Lei 12.053/09, os Juizados Especiais Fazendários têm competência para processar e julgar as causas de interesse do Município até o valor de 60 salários-mínimos. Hipótese em que há competência absoluta dos Juizados Especiais Fazendários, nos termos do art. 2º, §4º da Lei nº 12.153/09, tratando-se de competência improrrogável, razão pela qual não há que se falar em perpetuatio jurisdictionis. As citações e intimações promovidas nos processos com trâmite no Juizado Especial Fazendário se norteiam apenas pelas disposições do Código de Processo Civil (consoante previsão contida no artigo 6º da Lei 12143/09, não encontrando fundamento na Lei dos Juizados Especiais Comuns (Lei nº 9.099/95). Citação por edital e decretação de revelia que não devem ser considerados óbices ao prosseguimento do feito perante o Juizado Especial da Fazenda Pública. Possibilidade de citação por edital. Decisão que se mantém. Desprovisionamento. (0076306-73.2021.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). Marco Antonio Ibrahim – Julgamento: 21/09/2022 – Quarta Câmara Cível)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA. Ação declaratória c/c obrigação de fazer movida pelo agravante no Juízo da 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital que declinou da competência em favor de um dos Juizados Especiais de Fazenda Pública da Capital. Inicialmente, embora a decisão que versa sobre competência não se encontre, expressamente, prevista no rol das decisões que, por força do disposto no art. 1.015 do CPC, o E. STJ fixou a tese de que o rol do art. 1015 do CPC é de taxatividade mitigada, de modo que a decisão interlocutória relacionada à definição de competência continua desafiando recurso de agravo de instrumento, por uma interpretação analógica ou extensiva da norma contida no inciso III do art. 1.015 do CPC/2015. Na espécie, objetiva o autor a declaração de que a propriedade da motocicleta objeto da lide foi alienada ao 3º réu, bem como a condenação dos demais réus (DETRAN e MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO) na obrigação de fazer para que os mesmos transfiram o registro da propriedade, o prontuário de pontuação e as multas vinculadas ao veículo para o nome do 3º réu, a partir de maio de 2017, tendo atribuído à causa o valor de R\$ 5.000,00, quantia inferior ao limite de 60 salários mínimos previsto no art. 2º, da Lei nº 12.153 /09, a atrair a competência absoluta do Juizado Especial da Fazenda Pública. Possibilidade de litisconsórcio passivo entre a pessoa jurídica de direito público e o particular em sede de juizado fazendário. Tese fixada no Incidente de Assunção de Competência nº 0053667-03.2017.8.19.0000. Valor da causa que se situa abaixo de 60 salários

¹⁵⁴ BRASIL. Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12153.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

mínimos. Competência absoluta do Juizado, por força do art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.153/2009. Inaplicabilidade do princípio da perpetuatio jurisdictionis, a impor a redistribuição do feito por força do disposto no art. 43, parte final, do CPC. Possibilidade de citação por edital no âmbito dos Juizados Fazendários. Incidência do disposto no art. 6º da Lei nº 12.153/2009. Precedentes desta E. Corte. Decisão mantida. Desprovisionamento do recurso. (0082264-40.2021.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). Maria Inês da Penha Gaspar – Julgamento: 05/11/2021 – Vigésima Câmara Cível)

Face ao exposto, a necessidade de citação por edital não é fundamento para a extinção do processo sem resolução do mérito nos juizados especiais fazendários, desafiando o recurso nominado em sede de juizados fazendário como meio impugnativo para manter a competência dos juizados.

5. Das hipóteses de extinção do processo sem julgamento do mérito nos juizados especiais fazendários

Um dos argumentos deduzidos pelo e. consulente diz respeito a não subsunção das hipóteses do artigo 51 da Lei nº 9.099/1995 para os casos de reconhecimento de incompetência absoluta em sede de juizados fazendário, determinando a remessa dos autos ao juízo de uma das varas de fazenda, o que poderia ter sido adotado nos casos a, b e d acima resumidos, evitando-se a custosa reproposição de processo que tutela relevante direito à saúde. Senão vejamos.

De acordo com o art. 27 da Lei 12.153/2009, aplicam-se subsidiariamente aos juizados especiais da fazenda pública as normas da Lei 9.099/1995, bem como as normas da Lei 10.259/2001 e do CPC. Cita-se:

Art. 27. Aplica-se subsidiariamente o disposto nas Leis nos 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, 9.099, de 26 de setembro de 1995, e 10.259, de 12 de julho de 2001¹⁵⁵.

A Lei 12.153/2009, por sua vez, é omissa quanto às hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Por essa razão, conforme determinado em seu art. 27, a jurisprudência do TJRJ vem aplicando o art. 51 da Lei 9.099/1995. *In verbis*:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. Ação de consignação em pagamento. Incompatibilidade com o padrão procedimental das leis 9.099/1995 e 12.153/2013. O feito foi originalmente distribuído à 15ª Vara da Fazenda Pública desta Comarca da Capital que declinou da competência, alegando, em síntese, que o Autor pretende o parcelamento de valores que entendem devidos em face do ente Estatal e que tais valores não ultrapassariam o teto dos Juizados Especiais Fazendários. Entretanto, o Autor ajuizou ação de consignação em pagamento para quitação de dívidas em face do Município, constando do pedido o parcelamento do valor e a consignação de tais verbas, parceladamente, a contar da procedência da ação. Portanto, a questão não se limita ao valor da causa, que não ultrapassaria o Teto dos Juizados Especiais Fazendários. O fato é que a Ação de consignação pagamento possui procedimento próprio, cujo rito é previsto nos arts. 539 do Código de Processo Civil, incompatível com o rito dos Juizados Especiais, nos termos do art. 51, II da Lei 9099/95 e nos termos do Enunciado n.08 do Fonaje que se aplicam ao Juizado Fazendário. Incompetência absoluta do Juizado Especial. PROCEDÊNCIA DO CONFLITO COM DECLARAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITADO. (0059193-04.2024.8.19.0000 – CONFLITO DE COMPETÊNCIA. Des(a). Carlos Eduardo Moreira da Silva – Julgamento: 27/08/2024 – Terceira Câmara de Direito Público (antiga 6ª Câmara Cível).

O e. consulente consigna que o art. 51, II e III, da Lei 9.099/1995, ao tratar do tema, previu tão somente duas hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito: a incompatibilidade procedimental da causa com o procedimento dos juizados e a incompetência territorial, *in verbis*:

¹⁵⁵ BRASIL. Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 04 mar. 2026

Art. 51. Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei:

- I – quando o autor deixar de comparecer a qualquer das audiências do processo;
- II – quando inadmissível o procedimento instituído por esta Lei ou seu prosseguimento, após a conciliação;
- III – quando for reconhecida a incompetência territorial;
- IV – quando sobrevier qualquer dos impedimentos previstos no art. 8º desta Lei;
- V – quando, falecido o autor, a habilitação depender de sentença ou não se der no prazo de trinta dias;
- VI – quando, falecido o réu, o autor não promover a citação dos sucessores no prazo de trinta dias da ciência do fato¹⁵⁶.

Especificamente, quanto a complexidade da causa, o STJ fixou a tese, replicada no TJRJ, de que nos juizados especiais fazendários, nos termos da Lei 12.153/2009, que os únicos critérios hábeis para aferição da complexidade da causa são a matéria e o valor, não cabendo v.g. evocar eventual complexidade de prova pericial como fundamento para reconhecimento da incompetência dos juizados da fazenda pública. Cita-se:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO PROPOSTA CONTRA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO. JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. ARTIGO 2º DA LEI 12.153/2009. NECESSIDADE DE PROVA PERICIAL COMPLEXA. VALOR DA CAUSA INFERIOR A 60 SALÁRIOS MÍNIMOS. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. 1. O art. 2º da Lei 12.153/2009 possui dois parâmetros – valor e matéria – para que uma ação possa ser considerada de menor complexidade e, consequentemente, sujeita à competência do Juizado Especial da Fazenda Pública. 2. A necessidade de produção de prova pericial complexa não influi na definição da competência dos juizados especiais da Fazenda Pública. Precedente: REsp 1.205.956/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 01.12.2010; AgRg na Rcl 2.939/SC, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 18.09.2009; RMS 29.163/RJ, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, DJe 28.04.2010. 3. Agravo Regimental não provido. (STJ – AgRg no AREsp: 753444 RJ 2015/0185865-6, Relator.: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 13/10/2015, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 18/11/2015)

AGRAVO DE INSTRUMENTO interposto contra decisão proferida pelo MM. Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, que, declinou de sua competência, em favor de um Juizados Especiais Fazendários da mesma Comarca, ante o valor da causa, que não ultrapassa o limite previsto no artigo 2º, caput, da Lei nº 12.153/2009 e a possibilidade de produção de prova pericial complexa nos juizados especiais. Recurso admissível com base na taxatividade mitigada do rol do artigo 1.015 do Código de processo Civil. Tema nº 988 do Superior Tribunal de Justiça. Ação pelo procedimento comum, com pedido de obrigação de fazer. Alegação autoral sob a argumentação de erros praticados pela banca na formulação das questões da prova escrita objetiva, do concurso público para o curso de formação de soldados da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (CFSd/SEM-2023), que devem ser verificados através de perícia. Competência absoluta dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, motivada pelo valor da causa. Inteligência do artigo 2º, § 4º, da Lei nº 12.153/2009. Correta a decisão impugnada, pois em conformidade com o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a produção de prova pericial complexa não influi na definição da competência dos juizados especiais da Fazenda Pública (AgRg no AREsp nº 753.444/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/10/2015, DJe de 18/11/2015). Precedentes. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO). (0094516-70.2024.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). Patrícia Ribeiro Serra Vieira – Julgamento: 22/11/2024 – Segunda Câmara de Direito Público (antiga 10ª Câmara cível)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE RESTABELECIMENTO DO PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. DECISÃO DO JUÍZO FAZENDÁRIO QUE DECLINA DE OFÍCIO DE SUA COMPETÊNCIA PARA UM DOS JUIZADOS ESPECIAIS DE FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL, POR SE TRATAR DE COMPETÊNCIA ABSOLUTA. DE ACORDO COM O ART. 2º §4º DA LEI 12153/09, NO FORO ONDE

¹⁵⁶ BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

ESTIVER INSTALADO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA, A SUA COMPETÊNCIA É ABSOLUTA. PEDIDO LÍQUIDO, CUJO VALOR NÃO ULTRAPASSA 60 (SESENTA) SALÁRIOS MÍNIMOS DE ACORDO COM O ART. 2º DA Lei 12153/09. POSSIBILIDADE DE NOS PROCEDIMENTOS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FAZENDÁRIOS, A REALIZAÇÃO DE EXAME TÉCNICO, POR PESSOA NOMEADA PELO JUIZ, NOS TERMOS DO ART. 10 DA LEI 12153/09. A NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL COMPLEXA NÃO INFLUI NA FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. PRECEDENTES DO COLENDO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (0005862-15.2021.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). Lucia Regina Esteves de Magalhaes – Julgamento: 29/06/2021 – Décima Quinta Câmara Cível)

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. SUSCITANTE: MM. JUIZ DE DIREITO DO 4º JUIZADO ESPECIAL FAZENDÁRIO DA COMARCA DE NITERÓI. SUSCITADO: MM. JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE NITERÓI. DECLÍNIO, DE OFÍCIO, PARA O JUIZADO ESPECIAL FAZENDÁRIO DE NITERÓI, AO ARGUMENTO DE QUE SE TRATA DE COMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUÍZO FAZENDÁRIO. AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM, COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL (AGENTE DE TRÂNSITO). CONFORME ART. 2º §4º DA LEI 12153/09, NO FORO ONDE ESTIVER INSTALADO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA, A SUA COMPETÊNCIA É ABSOLUTA. PEDIDO LÍQUIDO, CUJO VALOR NÃO ULTRAPASSA 60 (SESENTA) SALÁRIOS MÍNIMOS. POSSIBILIDADE DE, NOS PROCEDIMENTOS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FAZENDÁRIOS, A REALIZAÇÃO DE EXAME TÉCNICO, POR PESSOA NOMEADO PELO JUIZ. APLICABILIDADE DO ART. 10 DA LEI 12153/09. A NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL COMPLEXA NÃO INFLUI NA DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. PRECEDENTES DO COLENDO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CONFLITO JULGADO IMPROCEDENTE. CONFIRMAÇÃO DA VALIDADE DE ATOS EVENTUALMENTE PRATICADOS (ART. 957, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). (0077174-85.2020.8.19.0000 – CONFLITO DE COMPETÊNCIA. Des(a). Gilberto Campista Guarino – Julgamento: 24/02/2021 – Décima Quarta Câmara Cível)

Nesse sentido, guardadas as ressalvas expostas, quando a causa se submete a procedimento especial ou quando demanda a prática de ato processual cuja complexidade se incompatibiliza com a sumariedade e celeridade do rito dos juizados, o artigo 51, II, da Lei 9.099/1995 autoriza a extinção do processo sem resolução do mérito em razão da causa se revelar incompatível com o procedimento sumário.

Aduz o Exmo. Sr. Dr. Consulente que os casos de extinção sem resolução do mérito por ele descritos (incompetência dos juizados em razão do valor da causa, complexidade da causa, da pessoa, impossibilidade de citação por edital) não se enquadram no elenco do artigo 51 da Lei 9.099/1995.

Com efeito, a incompetência absoluta dos juizados fazendários em razão do valor da causa, da complexidade da causa e da competência *ratione personae* não são causas de extinção previstas na citada regra.

Portanto, nos casos de extinção do processo sem resolução de mérito em razão do reconhecimento de incompetência absoluta é deveras pertinente a alegação, mediante interposição de recurso inominado, da não aplicação do art. 51 da Lei dos Juizados Especiais, com a necessária *translatio iudicii*, como passamos a expor.

6. Da necessária *translatio iudicii*: princípio da inafastabilidade de jurisdição

Tendo sido a ação originariamente proposta perante o juizado e reconhecida a incompetência absoluta, o processo não deve ser extinto sem resolução do mérito, mas remetido para uma das varas de fazenda (*translatio iudicii*), conforme inteligência do artigo 64, §3º do CPC c/c art. 27, da Lei 12.153/09. Cita-se:

Art. 64. A incompetência, absoluta ou relativa, será alegada como questão preliminar de contestação.
[..]

§ 3º Caso a alegação de incompetência seja acolhida, os autos serão remetidos ao juízo competente¹⁵⁷.

¹⁵⁷ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

Trata-se do instituto da *translatio iudicii* que permite a remessa dos autos ao juízo competente preservando-se os atos até então praticados pelo juízo incompetente, inclusive as tutelas de urgência, em homenagem ao princípio da unidade da jurisdição e da garantia da tutela jurisdicional efetiva. Na doutrina, este é o entendimento desenvolvido por Leonardo Greco:

A instalação de justiça especializadas ou de procedimentos mais céleres não pode criar na administração da justiça microssistemas herméticos e estanques. A unidade da jurisdição exige que todos os órgãos jurisdicionais operem no sentido de assegurar a máxima eficácia à tutela jurisdicional dos direitos, colaborando uns com os outros para que a jurisdição se exerça de forma legítima ou com o maior proveito possível para os jurisdicionados. Cooperação deve existir não apenas entre os sujeitos do processo, mas também entre todos os órgãos jurisdicionais que forem chamados a desempenhar qualquer atividade no processo, pois todos são detentores do poder jurisdicional do Estado e, por isso, plenamente aptos a praticar com eficácia todos aqueles atos processuais que não dizem respeito à esfera específica de competência de cada um, mas que são comuns a todos os órgãos jurisdicionais.

[...] a continuidade no juízo competente do processo iniciado perante o juízo incompetente ou a retomada do seu curso através do procedimento adequado, em razão do princípio da unidade de jurisdição e por imposição das garantias constitucionais da tutela jurisdicional efetiva e da celeridade, devem ocorrer sem extinção do processo, através da sua reassunção, preservando-se, em princípio, todos os efeitos processuais e substanciais dos atos já praticados no juízo originários, salvo os diretamente contaminados pela incompetência ou pelo erro de procedimento¹⁵⁸.

Como instituto expressão dos princípios da celeridade¹⁵⁹ e da unidade de jurisdição¹⁶⁰, a *translatio iudicii* propiciará, no caso de divergência negativa acerca da competência entre juízos diversos, a instauração do conflito de competência, nos termos do artigo 951 do CPC. Cita-se:

Art. 951. O conflito de competência pode ser suscitado por qualquer das partes, pelo Ministério Público ou pelo juiz¹⁶¹.

Portanto, em razão da supremacia dos princípios do acesso à justiça¹⁶², da unidade de jurisdição e da celeridade, mister afastar a incidência do art. 51, incisos I e II da Lei nº 9.099/95, no âmbito dos juizados fazendários, nos casos de reconhecimento de incompetência absoluta. Neste sentido é a jurisprudência do TJRJ, *in verbis*:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUIZADO ESPECIAL E JUÍZO FAZENDÁRIO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER OBJETIVANDO O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO A PESSOA PORTADORA DE ANSIEDADE, INSÔNIA CRÔNICA E INDUTOR DE SONO.

1. COMPETÊNCIA DAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DESTA E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA CONHECER E JULGAR O INCIDENTE. PRECEDENTE DO C. STF.

¹⁵⁸ GRECO, Leonardo. *Translatio iudicii e reassunção do processo*. Revista de Processo, São Paulo, v. 33, n. 166, p. 9-26, dez. 2008.

¹⁵⁹ Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026)

¹⁶⁰ Art. 42. As causas cíveis serão processadas e decididas pelo juiz nos limites de sua competência, ressalvado às partes o direito de instituir juízo arbitral, na forma da lei. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

¹⁶¹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

¹⁶² Art. 5º CRFB. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

2. DEMANDA ORIGINARIAMENTE DISTRIBUÍDA PARA O 3º JUIZADO ESPECIAL FAZENDÁRIO. DECLÍNIO PARA A 16ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA, QUE SUSCITOU O PRESENTE, AFIRMANDO SUA INCOMPETÊNCIA, SOB O FUNDAMENTO DE QUE O VALOR ATRIBUÍDO À CAUSA SERIA INFERIOR A SESENTA SALÁRIOS-MÍNIMOS, QUE A COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS FAZENDÁRIOS SERIA ABSOLUTA EM RELAÇÃO ÀS DEMANDAS DE SAÚDE E QUE NÃO SE ADMITIRIA O DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA PELOS JUIZADOS ESPECIAIS, DEVENDO O JUIZ, SE ASSIM ENTENDER, EXTINGUIR O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

3. ADMISSÃO, DE FORMA EXCEPCIONAL, DO DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA EFETUADO PELO JUÍZO FAZENDÁRIO IN CASU, EM RAZÃO DA NATUREZA DO PROCESSO, MORMENTE POR SE TRATAR DE DEMANDA ENVOLVENDO DIREITO À SAÚDE, E EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA CELERIDADE PROCESSUAL E DA PRIMAZIA DA SOLUÇÃO DE MÉRITO.

4. VALOR ATRIBUÍDO À CAUSA PELA PARTE AUTORA DE FORMA INCORRETA. CUSTO DO MEDICAMENTO, PARA O TRATAMENTO NO PERÍODO DE DOZE MESES, QUE EFETIVAMENTE EXCEDE O TETO PREVISTO NO ART. 2º, DA LEI Nº 12.153/2009, ATRAINDO A COMPETÊNCIA DO JUÍZO CÍVEL COM COMPETÊNCIA FAZENDÁRIA. PRECEDENTES DESTES E. TJRJ.

5. REJEIÇÃO DO INCIDENTE. FIXADA A COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE DIREITO DA 16ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL, SUSCITANTE. (0081560-22.2024.8.19.0000 – CONFLITO DE COMPETÊNCIA. Des(a). Mauro Dickstein – Julgamento: 06/02/2025 – Quinta Câmara de Direito Público (antiga 16ª Câmara Cível).

Caso os juizados assim não procedam, caberá contra a decisão de extinção a interposição de recurso inominado, conforme artigos 41 e 42 da Lei 9.099/1995 c/c art. 27 da Lei 12.153/2009¹⁶³.

Por outro lado, em sendo a ação originalmente proposta na vara de fazenda e, posteriormente, declinada para os juizados, estes deverão suscitar conflito de competência, nos termos do artigo 951, do CPC. Neste sentido é a jurisprudência do TJRJ, *in verbis*:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA – SUSCITANTE JUIZADO ESPECIAL FAZENDÁRIO DA COMARCA DA CAPITAL E SUSCITADO VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL – O JUÍZO DE DIREITO DO II JUIZADO DA FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL ALEGA QUE O PROCESSO Nº 089266-50.2016.8.19.0001 FOI AJUIZADO E DISTRIBUÍDO ANTES DO ATO EXECUTIVO Nº 195/2017 QUE POSSIBILITOU O PROCESSAMENTO DE FEITOS EM QUE SE DISCUTAM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NOS JUIZADOS FAZENDÁRIOS – ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITANTE E COMPETENTE O JUÍZO SUSCITADO –

CONSIDERANDO O TEOR DO ATO EXECUTIVO TJ Nº 195/2017, HOUVE REVOGAÇÃO DO ARTIGO 10 DO ATO EXECUTIVO TJ Nº 6.340/2010, QUE RESTRINGIA A COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FAZENDÁRIOS, NA FORMA DO ARTIGO 49 DA LEI ESTADUAL Nº 5781/2010, POR FORÇA DO § 4º, ART. 2º DA LEI Nº 12.153/2009 – NÃO HÁ QUE SE FALAR EM APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PERPETUATIO JURISDICTIONIS, POIS A HIPÓTESE DIZ RESPEITO A REGRA DE COMPETÊNCIA DE CARÁTER ABSOLUTO E QUE, PORTANTO, NÃO ADMITE PRORROGAÇÃO (ART.43, IN FINE, CPC). O CONFLITO QUE DEVE SER JULGADO IMPROCEDENTE, HAJA VISTA INEXISTIR, IN CASU, PERPETUATIO JURISDICTIONIS – COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITANTE PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO NEGA-SE PROVIMENTO AO CONFLITO SUSCITADO.

(0075306-09.2019.8.19.0000 – CONFLITO DE COMPETÊNCIA. Des(a). Marcelo Lima Buhatem – Julgamento: 28/01/2020 – Vigésima Segunda Câmara Cível).

¹⁶³ Art. 41. Da sentença, excetuada a homologatória de conciliação ou laudo arbitral, caberá recurso para o próprio Juizado. § 1º O recurso será julgado por uma turma composta por três Juízes togados, em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado.

§ 2º No recurso, as partes serão obrigatoriamente representadas por advogado.

Art. 42. O recurso será interposto no prazo de dez dias, contados da ciência da sentença, por petição escrita, da qual constarão as razões e o pedido do recorrente. (BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

Em se tratando de competência das varas de fazenda, o Defensor Público com atribuição neste juízo deverá interpor o competente recurso de agravo de instrumento contra tal decisão.

Caso os juizados recebam o processo mas não suscitem a instauração do incidente de conflito de competência e prolate sentença extinguindo o mesmo erroneamente por incompetência absoluta, quando competentes os juizados, a parte poderá interpor o competente recurso inominado, a fim de evitar o trânsito em julgado e, eventualmente, suscitar a instauração do conflito de competência, nos termos dos arts. 951 e 953 do CPC, perante uma das Câmaras de Direito Público de acordo com o Regimento Interno do TJRJ¹⁶⁴, se não houver regra acerca do órgão competente ou sendo esta controvertida.

Observe-se que há jurisprudência do TJRJ admitindo a fungibilidade entre a Reclamação e o conflito de competência, ratificando a sua alternatividade. Neste sentido:

Conflito de Competência. Ação de Restituição de Indébito. Pretensão de restituição de valores descontados a título de imposto de renda sobre a parcela denominada de auxílio moradia. Ação distribuída inicialmente para o Juízo de Direito da 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital-RJ. Declínio de competência em favor de um dos Juizados Especiais da Fazenda Pública. Redistribuída a demanda para o 2º Juizado Especial Fazendário, o processo foi julgado extinto, sob o fundamento de que a discussão envolve matéria que não é de competência dos Juizados Especiais. Inobservância do disposto no parágrafo único, do artigo 66, do CPC, que determina que o juiz que não acolher a competência declinada deverá suscitar o conflito, salvo se atribuir a outro juízo”. Usurpação da competência desta Corte para dirimir a questão, na forma do disposto no artigo 6º, I, “f”, do RGITJERJ. Recebimento do presente Conflito de Competência como Reclamação, na forma do disposto no artigo 988, I, do CPC, em observância aos princípios da fungibilidade, instrumentalidade do processo e da primazia da resolução dos conflitos de interesse.

(0048159-76.2017.8.19.0000 – CONFLITO DE COMPETÊNCIA. Des(a). Carlos José Martins Gomes – Julgamento: 10/10/2017 – Décima Sexta Câmara Cível).

7. Da viabilidade de instauração de Incidente de Assunção de Competência – IAC. Afetação do tema à atuação estratégica na criação de precedentes

De acordo com a lição de Ricardo Yamin Fernandes¹⁶⁵, o IAC pode ser definido como uma técnica de julgamento para casos que envolvem relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos e que gera um provimento vinculante.

Conforme o disposto no artigo 947 do CPC, são requisitos para instauração do IAC: a) a existência de recurso, remessa necessária ou processo originário do tribunal; b) questão relevante de direito com grande repercussão social; e c) a inexistência de repetição da questão em múltiplos processos. Cita-se:

Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos.

§ 1º Ocorrendo a hipótese de assunção de competência, o relator proporá, de ofício ou a requerimento da parte, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, que seja o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária julgado pelo órgão colegiado que o regimento indicar¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Art. 50. Às Câmaras de Direito Privado e de Direito Público serão distribuídos os feitos atinentes às matérias de sua especialização, assim especificadas nos Anexos que integram este Regimento Interno [...]
I – processar e julgar: [...]

f) os conflitos de competência entre Juízos de primeira instância, ressalvado o disposto no art. 15, I, “f”, in fine, e no art. 51, I, “e” e “f”, ambos deste Regimento Interno; (RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Regimento interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TJRJ, [2025]).

¹⁶⁵ FERNANDES, Ricardo Yamin. **Do incidente de assunção de competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 46.

¹⁶⁶ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

Observa-se que, ajuizada a Reclamação, formar-se-á processo de competência originária no TJRJ e estará preenchido o primeiro requisito.

Igualmente, a negativa de prestação jurisdicional, sobretudo em ações de medicamentos e de tratamento médico, possui grande relevância jurídica e ampla repercussão social, considerando a qualidade e fundamentalidade dos bens jurídicos a serem tutelados, em especial, a vida e a saúde.

Relativamente ao último requisito, cabe consignar, conforme pesquisa de Camilo Zufelato, Vinícius de Camargo e Victor Azevedo de Aragão¹⁶⁷ na justiça laboral, a conceituação de multiplicidade de processos tem sido pouco relevante para a admissibilidade de IACs e IRDRs, prevalecendo nos casos concretos a distinção entre demandas repetitivas (IRDR) e questões jurídicas comuns (IAC).

Cabe destacar, ainda, que o Enunciado nº 141 da II Jornada de Direito Processual Civil admite a conversão do IAC em IRDR, quando verificada a efetiva repetição de processos sobre a mesma questão de direito. Cita-se:

É possível a conversão de incidente de Assunção de Competência em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, se demonstrada a efetiva repetição de processos em que se discute a mesma questão de direito¹⁶⁸.

Na doutrina, Humberto Theodoro Júnior¹⁶⁹ defende que apesar de as hipóteses de cabimento dos dois incidentes não se confundirem, deve-se preferir o Incidente de Assunção de Competência quando a controvérsia se resumir ao Tribunal, de modo a não suspender uma grande quantidade de processos.

Em sentido contrário, corrente adotada por Ricardo Yamin Fernandes, defende que por possuir procedimento mais detalhado no CPC, sendo identificada a multiplicidade de processos, mesmo que no âmbito de um mesmo tribunal, impõe-se a opção pelo IRDR¹⁷⁰.

Dessa forma, é necessário investigar caso a caso a natureza da questão controvertida a fim de definir o cabimento de IAC ou IRDR.

Em que pese a referida distinção conceitual e controvérsia doutrinária, foi editado o Enunciado 141 da II Jornada de Direito Processual Civil do CJF reconhecendo a fungibilidade entre o IAC e o IRDR. Cita-se:

É possível a conversão de Incidente de Assunção de Competência em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, se demonstrada a efetiva repetição de processos em que se discute a mesma questão de direito¹⁷¹.

Note-se que a controvérsia objeto do presente parecer chegou a impor a instauração da Assunção de Competência no Conflito de Competência nº 0024178-18.2017.8.19.0000 perante o TJRJ, mas que ao final não foi conhecida sob o argumento de que o conflito estaria sendo utilizado como sucedâneo recursal, *in verbis*:

¹⁶⁷ ZUFELATO, Camilo; CAMARGO, Vinicius de; ARAGÃO, Victor Azevedo de. A zona de sobreposição entre IRDR e IAC: um estudo a partir da justiça do trabalho. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 30., 2023, Fortaleza-CE. **Anais [...]**. Florianópolis: CONDEPI, 2023. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/pxt3v6m5/2q9hve06/46MHkh870Ytl7v3L>. Acesso em 24 mai 2025.

¹⁶⁸ JORNADA DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL, 2., 2018, Brasília. **Enunciados [...]**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/i-jornada-de-direito-processual-civil/ii-jornada-de-direito-processual-civil-enunciados-aprovados-2013-2018>. Acesso em: 10 abr. 2026

¹⁶⁹ THEODORO JÚNIOR., Humberto. Regime das demandas repetitivas no novo código de processo civil. In: DIDIER Jr., Freddie; MACÊDO, Lucas Buril de; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre. **Novo CPC**: doutrina selecionada: processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais. 2. ed. v. 6, p. 417-446. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 445.

¹⁷⁰ *Id.* p. 50.

¹⁷¹ JORNADA DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL, *op. cit.*

Assunção de competência no Conflito de competência nº 0024178-18.2017.8.19.0000 Parte da Jurisprudência sequer conhece o Conflito de Competência em casos como este, posto que o Tribunal não é instância revisora das decisões proferidas pelas Turmas Recursais. Outros julgadores, no entanto, entendem pela competência dos Juizados Especiais Fazendários, pois tem por objeto questão administrativa e não tributária, e há aqueles que entendem pela competência do Juízo da Vara de Fazenda Pública, pois a matéria seria afeta a tributo. Por fim, há quem admita a interposição de Agravo de Instrumento em face de tais decisões e outros que conhecem o Conflito de Competência como Reclamação. Enfim, a oscilação da Jurisprudência vem trazendo uma grande insegurança jurídica para a parte, impedindo, assim, o trâmite do feito e a efetiva prestação jurisdicional.

Por tais razões, faz-se necessária a instauração de incidente de assunção de competência à Seção Cível, para fins de espantar a divergência jurisprudencial sobre o tema, formando-se precedente com eficácia vinculante, observando-se o disposto no artigo 947 do CPC/15. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA.

Portanto, nos parece que a existência de multiplicidade de casos sobre a mesma questão de direito impõe a instauração de IAC ou de IRDR, caso a multiplicidade só venha a ser reconhecida posteriormente.

Ressalte-se, no entanto, o não cabimento do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei, previsto o art. 14, § 4º, da Lei 10.259/2001, no âmbito dos juizados fazendários considerando que tal pedido só é admissível para controverter questões de direito material¹⁷².

9. Das teses de afetação do tema à atuação estratégica na criação de precedentes

Diante do todo exposto, passamos a sugerir as seguintes teses interpretativas a fim de que sejam submetidas ao debate pela Instituição previamente a eventual instauração de incidente em especial pelos Defensores Públicos com atribuição para o tema:

- (i) Reconhecida a sua incompetência absoluta, o juizado fazendário estadual deverá declinar para uma das varas de fazenda pública (*translatio judicii*), nos termos do artigo 64 do CPC, não sendo possível a extinção do processo sem resolução de mérito com base no art. 51, incisos I e II da Lei nº 9.099/95.
- (ii) Caso se reconheça absolutamente incompetente, o juizado fazendário estadual deverá suscitar conflito negativo de competência perante o Tribunal de Justiça, de acordo com os arts. 951 e 953 ambos do Código de Processo Civil, quando receber processo oriundo de declínio de competência de uma das varas de fazenda pública, sendo-lhe vedada a mera extinção do processo sem resolução do mérito, com base no art. 51, incisos I e II da Lei nº 9.099/95.

¹⁷² ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI. PRESSUPOSTOS DE CABIMENTO DO PUIL. NÃO PREENCHIMENTO. SOBRESTAMENTO EM FACE DA ADMISSÃO DO PUIL 429/RS. DESNECESSIDADE. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Interpretando o art. 14, § 4º, da Lei 10.259/2001, esta Corte firmou o entendimento segundo o qual “o incidente de interpretação de lei dirigido ao STJ somente é **cabível nas hipóteses em que a decisão colegiada examina questões de direito material**, a qual esteja em confronto com súmula ou jurisprudência dominante do STJ” (AgInt no PUIL 1.131/MT, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 23/08/2019). 2. Caso concreto em que o subjacente pedido de uniformização não preencheu um dos seus requisitos de admissibilidade, porquanto a parte requerente, ora agravante, para comprovar o alegado dissídio jurisprudencial, limitou-se a indicar como paradigma uma decisão monocrática. 3. Uma vez não preenchidos os pressupostos de admissibilidade do pedido de uniformização, não há se falar em necessidade de sobrestamento do feito para aguardar o deslinde do PUIL 429/RS. 4. A seu turno, não se presta o agravo interno como meio de sanar eventual deficiência técnica na elaboração do pedido de uniformização em tela, mediante indicação tardia de acórdãos paradigmas, por caracterizar indevida inovação recursal. Nesse sentido, mutatis mutandis: AgInt no AREsp 1.061.595/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 05/04/2018; AgInt no AREsp 718.981/SE, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe 23/08/2018. 5. Agravo interno não provido.

(STJ – AgInt nos EDcl no PUIL: 932 RS 2018/0182190-1, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Data de Julgamento: 18/02/2020, S1 – Primeira Seção, Data de Publicação: DJe 19/03/2020)

- (iii) Caso decida pela competência dos juizados fazendários estaduais, a vara de fazenda pública deverá suscitar conflito negativo de competência perante o Tribunal de Justiça, de acordo com os arts. 951 e 953 ambos do Código de Processo Civil, quando observar a existência anterior de extinção do processo sem resolução do mérito por juizado especial fazendário por incompetência absoluta, em aplicação ao art. 51, incisos I e II da Lei nº 9.099/95.
 - (iv) A fim de impugnar decisão errônea de extinção do processo sem resolução de mérito por incompetência absoluta, no âmbito dos juizados especiais fazendários, com base no art. 51, incisos I e II da Lei nº 9.099/95, após declínio de competência por uma das varas de fazenda pública, a parte deverá interpor o recurso nominado cabível contra a decisão, bem como, suscitar a instauração do conflito de competência de acordo com os arts. 951 e 953 ambos do Código de Processo Civil ou, alternativamente, a Reclamação, de acordo com o art. 988, I, do CPC.
 - (v) A fim de impugnar decisão errônea de declínio de competência de uma das varas de fazenda pública sob a alegação de competência absoluta dos juizados fazendários, a parte deverá interpor o recurso de agravo de instrumento.
- É o parecer.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

4.6. Parecer nº 07/2025/COCIV/DPGERJ

Inconstitucionalidade do Projeto de Lei Municipal de Petrópolis nº 0169/2024. Uso de banheiros públicos restritos às necessidades de usuários de um mesmo sexo biológico por unidade.

1. Do objeto do procedimento

Trata-se de procedimento de instrução inaugurado pelo 8º Núcleo Regional de Tutela Coletiva com vistas a iniciar a avaliação no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro acerca da (in) constitucionalidade do Projeto de Lei nº 0169/2024 que dispõe sobre o uso de banheiro na cidade de Petrópolis, bem como, eventual expedição de recomendação ou futura propositura de representação de inconstitucionalidade.

2. Do conteúdo da norma

O projeto de lei em questão determina que os banheiros públicos na cidade de Petrópolis terão o seu uso restrito, de forma invariável, às necessidades de usuários de um mesmo sexo biológico por unidade de banheiro. Eis o seu inteiro teor:

Art. 1º. Os banheiros públicos da Cidade de Petrópolis terão o seu uso restrito, de forma invariável, às necessidades de usuários de um mesmo sexo biológico por unidade de banheiro.

§ 1º. Incluem-se, na restrição estabelecida no caput deste artigo, banheiros instalados, em logradouros públicos, em estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, em eventos, shows e seus congêneres, cujas licenças de realização sejam emitidas pela Prefeitura, e aqueles de repartições e unidades públicas dos Poderes municipais.

§ 2º. Para efeito de aplicação desta Lei, fica definido como unidade de banheiro o cômodo, cabine ou assestado que contenha mais de um aparelho de uso sanitário humano, sejam privadas, mictórios ou ambos.

Art. 2º. Não haverá outra modalidade de uso de banheiros públicos na Cidade para além daquelas correlatas aos dois sexos biológicos existentes e nem usos mistos de quaisquer espécies.

Art. 3º. Excetuam-se do disposto no art. 1º e do critério de uso misto contido no art. 2º desta Lei as unidades de banheiro com apenas um aparelho de uso sanitário, sendo terminantemente proibido o uso simultâneo da unidade de banheiro por indivíduos de sexos biológicos diferentes, ressalvada a entrada de pais, responsáveis legais ou para acompanhamento de pessoa com deficiência.

Art. 4º. As sanções aplicáveis nos casos de descumprimento desta Lei são as que seguem, de forma cumulativa: I – multa no valor de 15 UFPE. II – multa no valor de 25 UFPE no caso de reincidência. III – suspensão do alvará de licenciamento do estabelecimento ou de realização de show, evento ou congênere até que haja adequação às exigências desta Lei.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação¹⁷³.

Todavia, apesar dos nobres propósitos do legislador municipal, o projeto de lei em pauta incorre em vícios de inconstitucionalidade, como se passa a demonstrar.

¹⁷³ PETRÓPOLIS. **Projeto de Lei 0169/2024**. Dispõe sobre o uso dos banheiros públicos na cidade de Petrópolis, na forma que menciona. Petrópolis: Câmara Municipal, 2024. Disponível em: <https://sapl.petropolis.rj.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2024/26695/3363.pdf>. Acesso em 05 mar. 2026.

3. Da inconstitucionalidade formal. Violação à competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Direito Penal

De acordo com a justificativa que embasa o projeto, a sua finalidade seria “resguardar a integridade física e psicológica das mulheres, uma vez que o livre acesso de homens a banheiros femininos pode facilitar o cometimento de estupro em banheiros sob alegações de respeito às convicções “gênero fluido”¹⁷⁴.

Em que pese o nobre argumento utilizado pelo legislador municipal, calcado na preservação da integridade física e psíquica das meninas e mulheres na cidade de Petrópolis, fato é que a sanção da lei e sua eventual aplicação representará usurpação do pacto federativo.

Isso porque, da objetiva leitura do projeto de lei exsurge a sua inconstitucionalidade formal considerando que o legislador municipal invade competência privativa da União Federal para legislar sobre Direito Civil, na forma do art. 22, I da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)¹⁷⁵.

No que toca à competência legislativa, o constituinte federal só autoriza os municípios (i) a legislar sobre assuntos de interesse local; ou (ii) a suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB)¹⁷⁶.

Desse modo, ao município de Petrópolis cabe tão somente legislar sobre assuntos de interesse local, assim como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, eis o comando do constituinte estadual, de acordo com as normas do art. 358, I e II da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ)¹⁷⁷.

Sendo assim, verifica-se que a proposta de lei municipal ultrapassa os limites da competência do município ao regulamentar o uso de banheiros públicos e privados com base em critérios biológicos, afetando o ambiente laboral e tocando em questões ligadas ao direito de personalidade, que são de competência legislativa exclusiva da União. O município não pode, sob o pretexto de legislar sobre temas locais, invadir áreas que são de regulação federal, o que configura usurpação de competência, em violação ao pacto federativo.

¹⁷⁴ JUSTIFICATIVA: O Presente projeto tem por objetivo a proibição do uso de banheiros públicos por indivíduos de sexo diverso daquele para o qual o banheiro é destinado, algo que cria situações absurdas, embaraçosas e de risco, tal como a presença de homens em banheiros femininos e a exposição das partes íntimas desses a crianças, adolescentes e mulheres usuários destes mesmos banheiros. O presente projeto também tem por objetivo resguardar a integridade física e psicológica das mulheres, uma vez que o livre acesso de homens a banheiros femininos pode facilitar o cometimento de estupro em banheiros sob alegações de respeito às convicções “gênero fluido”. A norma visa evitar casos como o ocorrido recentemente nos Estados Unidos, onde o problema se torna cada dia mais agudo, o estupro de uma adolescente por um garoto de 14 anos na cidade de Loudon, Virgínia, garoto este que alegava pertencer ao “gênero” oposto ao de seu sexo biológico. 1 Com base no bom senso, portanto, o projeto em tela pretende não somente restabelecer a razão e a sanidade, tão atacadas atualmente, mas também evitar que nossas mulheres e crianças passem por constrangimentos ou pelo risco de estupro nos banheiros do município de Petrópolis. Por todo o exposto, muito respeitosamente, submeto o presente Projeto de Lei, certo de sua urgência e imperiosa necessidade, à elevada apreciação dos nobres Vereadores que integram esta Casa de Leis, na expectativa de que seja, ao final, deliberado e aprovado na devida forma regimental. 1 Disponível em: (<https://sensoincomum.org/2021/10/13/adolescente-eestuprada-por-aluno-de-saia-em-banheiro-de-escola-nos-eua/>). (PETRÓPOLIS. **Projeto de Lei 0169/2024**. Dispõe sobre o uso dos banheiros públicos na cidade de Petrópolis, na forma que menciona. Petrópolis: Câmara Municipal, 2024. Disponível em: <https://sapl.petrópolis.rj.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2024/26695/3363.pdf>. Acesso em 05 mar. 2026.)

¹⁷⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

¹⁷⁶ Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026)

¹⁷⁷ Art. 358 – Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber; (RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_nots/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026).

Inexiste, pois, qualquer circunstância fática ou jurídica local que torne necessária uma regulamentação especial para instalação e uso de banheiros públicos e privados, inclusive de serviços comerciais, de serviços industriais, no município de Petrópolis, pois a questão, em verdade, é a mesma em todo o país.

Nesse ponto, convém lembrar que o exercício da competência legislativa municipal sempre deve se dar à luz do princípio da predominância do interesse, de modo que cabe aos municípios editarem normas que versem sobre seus respectivos interesses locais. Trata-se de entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência, tendo sido, inclusive, lembrado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF n.º 672 MC-Ref / DF:

[...] 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). (STF, ADPF 672 MC-Ref / DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 13/10/2020.)

Em outro precedente, o STF declarou a inconstitucionalidade de norma federal que dispõe sobre a atividade de vigilância sanitária, por ter entendido que, muito embora se trate de matéria inserida no âmbito da competência concorrente para legislar sobre saúde, inexistia qualquer interesse local apto a justificar a atividade legislativa pelos municípios. Assim, a Corte constitucional decidiu que cabia o exercício da competência legislativa federal:

[...] 2. O interesse na normatização e, igualmente, na fiscalização do comércio farmacêutico extrapola o âmbito eminentemente local, ensejando uma padronização e uma atuação com alcance nacional. O arts. 198 e 200 da Lei Fundamental, longe de terem sido afrontados, dão suporte ao exercício da atividade de vigilância sanitária desempenhado pela União, uma vez que o controle do comércio farmacêutico não é de interesse meramente local, de modo a dispensar toda e qualquer atividade fiscalizatória por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 3. A atividade de vigilância sanitária desempenhada pela ANVISA não se confunde materialmente com aquela desempenhada pelos municípios ou pelos estados, nem impede que esses dirijam sua atuação fiscalizatória para os estabelecimentos de comércio farmacêutico. Não há, ademais, duplicidade de tributação recaindo sobre o mesmo fato gerador, porque as órbitas materiais de incidência das taxas cobradas pelos diversos órgãos de vigilância sanitária são diversas. 4. Ação direta julgada improcedente. (ADI 2658, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 5/3/2020).

Com efeito, a mesma razão há de ser aplicada à situação em tela: ainda que se estivesse diante de matéria situada no âmbito da competência concorrente, não há qualquer interesse local que justifique a edição de normas pelo Parlamento municipal.

Nesse diapasão, formaram-se precedentes tanto no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais quanto no de São Paulo, que reconheceram a inconstitucionalidade da lei municipal de idêntica temática, por entender que legisla sobre matéria de competência privativa da União, em desacordo com o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 13.698/2022 DO MUNICÍPIO DE UBERABA – VEDAÇÃO À INSTALAÇÃO E À ADEQUAÇÃO DE BANHEIROS E VESTIÁRIOS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS OU PRIVADOS, PARA USO COMUM, POR PESSOAS DE SEXOS DIFERENTES, EM LOCAIS DE ACESSO PÚBLICO, EM GERAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL IDENTIFICADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I – É formalmente inconstitucional a norma que viola as competências legislativas estabelecidas pela Constituição, como é o caso da Lei Municipal 13.698/2022 de Uberaba-MG, que legisla sobre matéria de competência privativa da União, em desacordo com o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal. II – É materialmente inconstitucional a norma que, ao impor critérios

biológicos para o acesso a banheiros, contraria o princípio da dignidade humana e o dever estatal de promover a igualdade e combater a discriminação. AÇÃO DIRETA INCONST No 1.0000.23.018625-6/000 – Comarca de Uberaba – Requerente(s): Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais – Requerido(a) (s): Município de Uberaba – MG, Presidente da Câmara Municipal de Uberaba.

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 7.040, de 11 de janeiro de 2022, do Município de São Bernardo do Campo, que “proíbe a instalação de banheiros unissex ou compartilháveis nos estabelecimentos ou espaços públicos e privados no Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências” – Diploma normativo que implica discriminação às diversas formas de manifestação da orientação de gênero – Ofensa aos direitos da personalidade, bem como à igualdade, dignidade humana, autonomia e à liberdade previstos nos artigos 1º, inciso III, e 5º, caput, incisos I e X da Constituição Federal – Ingerência, ademais, no padrão estrutural dos estabelecimentos comerciais do Município – Afronta aos princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insculpidos nos artigos 1º, inciso IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal – Ação julgada procedente.

Acrescente-se, por fim, que o alcance da norma projetada sobre banheiros multigêneros em instituições de ensino invade competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, de acordo com a norma do art. 22, XXIV, da CRFB/88¹⁷⁸.

Por essas razões, o projeto de lei analisado invade a competência legislativa da União Federal, viola o pacto federativo, sendo flagrante o vício de iniciativa e, portanto, a inconstitucionalidade formal, de modo que não deve ser sancionado pelo Executivo Municipal, na dinâmica de freios e contrapesos, no exercício do seu poder de controlar a constitucionalidade dos atos normativos emanados do pelo Poder Legislativo.

4. Da inconstitucionalidade material

4.1. Da dignidade da pessoa humana e o dever de promoção de igualdade

Para além da inconstitucionalidade formal, o projeto de lei apresenta vício material de inconstitucionalidade em razão de seu caráter nitidamente discriminatório.

Admitir que Estado regule a utilização por particulares de banheiros públicos e privados se aproxima de nefasto e arbitrário controle de costumes, da liberdade individual e da dignidade da pessoa humana perpetrado pelos sistemas políticos autoritários mais agressivos e radicais, presentes pelo mundo e conhecidos na história da humanidade.

A dignidade da pessoa humana é o vetor axiológico máximo na ordem constitucional, previsto no art. 1º, III, da CRFB¹⁷⁹ e no art. 8º *caput* e parágrafo único da CERJ¹⁸⁰. Esse princípio deve nortear todas as ações do Estado, que tem o dever de promover o respeito aos direitos humanos e à plena realização da personalidade de cada indivíduo.

¹⁷⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV – diretrizes e bases da educação nacional; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

¹⁷⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III – a dignidade da pessoa humana; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

¹⁸⁰ Art. 8º – Todos têm o direito de viver com dignidade. Parágrafo único – É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer e as atividades econômicas, devendo as dotações orçamentárias contemplar, preferencialmente, tais atividades, segundo planos e programas de governo. (RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notas/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026).

Nesse sentido, deve ser destacado o entendimento do STF de que o conceito de “sexo” na Constituição deve ser interpretado de forma abrangente, incluindo a identidade de gênero, inadmitindo-se qualquer forma de discriminação baseada no gênero com o qual uma pessoa se identifica¹⁸¹.

Nesse contexto, o projeto de lei municipal viola diretamente o dever do Estado de garantir o respeito à dignidade das pessoas independentemente de sua identidade de gênero, ao restringir o uso de banheiros com base exclusivamente no sexo biológico, desconsiderando a identidade de gênero.

Isso porque a proposta legislativa, ao restringir o uso de banheiros com base no sexo biológico, ignora a complexidade da identidade de gênero, que não se limita às características anatômicas e é uma construção complexa e subjetiva. Tal medida desconsidera os avanços científicos e sociais no campo da identidade de gênero, promovendo a discriminação contra a população trans.

Nesse sentido, a imposição de critérios biológicos para o acesso a espaços como banheiros reforça a exclusão e a marginalização de pessoas transexuais e travestis, forçando-as a se enquadrar em conceitos binários de gênero com os quais não se identificam, o que gera inegável constrangimento e discriminação. O direito à dignidade humana abrange a concepção de identidade de gênero, permitindo à pessoa alinhar-se ou não ao sexo designado no nascimento.

Outrossim, conforme destacado nas Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade¹⁸², documento internacional que aborda a proteção dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade, o sistema judiciário deve atuar como um instrumento eficaz na defesa dos direitos das pessoas em condição de vulnerabilidade, promovendo de forma efetiva a concretização dos direitos formalmente reconhecidos, *in verbis*:

[...] o sistema judicial deve configurar-se como um instrumento para a defesa efetiva dos direitos das pessoas em condição de vulnerabilidade. Pouca utilidade tem que o Estado reconheça formalmente um direito se o seu titular não pode acessar de forma efetiva ao sistema de justiça para obter a tutela do dito direito. Embora a dificuldade de garantir a eficácia dos direitos afete de forma geral todos os âmbitos da política pública, ela é ainda maior quando se trata de pessoas em condição de vulnerabilidade, dado que essas encontram obstáculos maiores para o exercício de seus direitos. Por isso, é necessário realizar uma atuação mais intensa para vencer, eliminar ou mitigar essas limitações. Desta forma, o próprio sistema de justiça pode contribuir de maneira significativa para a redução das desigualdades sociais, favorecendo a coesão social.

O projeto de lei municipal nº 0169/2029, ao regulamentar o uso dos banheiros públicos em Petrópolis com base em critérios biológicos de sexo, reforça e perpetua a marginalização, a vulnerabilidade e a exclusão social historicamente enfrentadas por grupos minoritários, como pessoas transgênero, travestis, não binários.

Cabe ao Executivo Municipal e ao Judiciário assegurar o respeito às normas constitucionais e garantir a efetivação desses direitos formalmente reconhecidos, promovendo a inclusão e a dignidade para todos os cidadãos.

Ademais, no julgamento da ADO nº 26, em 2019, o STF reafirmou esse entendimento ao declarar que comportamentos homofóbicos e transfóbicos, que envolvem aversão à orientação sexual ou à identi-

¹⁸¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E REGISTRAL. PESSOA TRANSGÊNERO. ALTERAÇÃO DO PRENOME E DO SEXO NO REGISTRO CIVIL. POSSIBILIDADE. DIREITO AO NOME, AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À LIBERDADE PESSOAL, À HONRA E À DIGNIDADE. INEXIGIBILIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO OU DA REALIZAÇÃO DE TRATAMENTOS HORMONAIS OU PATOLOGIZANTES. 1. O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero. 2. A identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la. 3. A pessoa transgênero que comprove sua identidade de gênero dissonante daquela que lhe foi designada ao nascer por autoidentificação firmada em declaração escrita desta sua vontade dispõe do direito fundamental subjetivo à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil pela via administrativa ou judicial, independentemente de procedimento cirúrgico e laudos de terceiros, por se tratar de tema relativo ao direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade. 4. Ação direta julgada procedente (STF – ADI: 4275 DF – Distrito Federal 0005730-88. 2009.1.00.0000, Relator.: Min. Marco Aurélio, Data de Julgamento: 01/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-045 07-03-2019).

¹⁸² <https://bdjur.stj.jus.br/items/b0e24190-4669-4f1b-919a-68fa2052fc8d>

dade de gênero de uma pessoa, se enquadram nos preceitos primários de incriminação definidos pela Lei nº 7.716/1989, por se traduzirem em expressões de racismo.

Nesse contexto, ao julgar o Recurso Extraordinário 845-779/RG, o Pleno do STF reconheceu a repercussão geral da questão e estabelecendo que um indivíduo pode ser tratado socialmente como pertencente a um sexo diverso daquele com o qual se identifica e se apresenta publicamente.

Na mesma ocasião, o STF afirmou expressamente que a identidade sexual está diretamente relacionada à dignidade da pessoa humana e aos direitos da personalidade.

Portanto, o projeto de lei em questão viola os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, ao estabelecer normas discriminatórias que marginalizam e excluem pessoas que não seguem o padrão heretonormativo, pautado em critérios biológicos de sexo.

Tal medida configura a inconstitucionalidade material da norma projetada, ao desconsiderar a proteção e os direitos assegurados pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, comprometendo a efetividade dos preceitos que garantem a igualdade e a dignidade de todos os indivíduos, representando um retrocesso significativo no avanço dos direitos humanos e da igualdade.

4.2. Da violação ao princípio da vedação ao retrocesso e à contrariedade às normas de direitos humanos

Da mesma forma, o projeto de lei também infringe o princípio da vedação ao retrocesso, que assegura que os avanços conquistados em direitos humanos e garantias não sejam revertidos, ao pretender impor retrocesso significativo às conquistas de direitos e reconhecimento da diversidade de gênero.

O princípio da vedação ao retrocesso encontra-se positivado no art. 30 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 da ONU:

Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos¹⁸³.

Canotilho¹⁸⁴ afirma que o princípio da vedação ao retrocesso exerce papel fundamental no âmbito da segurança social, ratificando os postulados da legítima confiança e da segurança jurídica dos cidadãos, *in verbis*: “[...] é vedada, por esse princípio, a revogação de normas que tenham efetivado direitos fundamentais, sem que tenha lugar a edição de novas normas, em substituição”.

Além de violar o princípio da dignidade da pessoa humana e fomentar a exclusão e a discriminação, o ato normativo proposto também contraria o princípio da motivação dos atos estatais, visto que a legislação deve ser motivada por razões de interesse público e deve respeitar os princípios constitucionais estabelecidos.

Tem-se que o projeto lei municipal não apresenta justificativas razoáveis para sua restrição e, portanto, parece desconsiderar a necessidade de políticas públicas inclusivas e não discriminatórias.

Observe que, apesar da nobilíssima pretensão exposta da justificativa do projeto de lei de evitar a ocorrência de violência contra as mulheres, a inferência do argumento de que a instauração de banheiros sem identificação de sexo biológico leva à prática de crimes contra os costumes, mostra-se absolutamente espúria e sem fundamento empírico, o que nos leva a caracterizá-la como imotivada e discriminatória.

A inferência espúria pretende veicular, subjacentemente, o argumento de que a transgeneridade pode ser confundida com perversão, doença ou violência, e que pessoas trans não se utilizam banheiros

¹⁸³ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris: Nações Unidas, 1948.

¹⁸⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

para necessidades fisiológicas, mas em decorrência de falso potencial de agressão e prática de violência; completamente dissociada da realidade, portanto.

A ausência de motivação adequada ou a presença de motivação viciada por preconceito evidencia a falta de embasamento na decisão legislativa. Adicionalmente, cabe ressaltar que o Estado tem a obrigação de promover políticas públicas que combatam toda forma de discriminação, e o projeto em questão viola esse dever ao instituir uma norma que exclui e discrimina pessoas com identidades de gênero não heteronormativas, desconsiderando a necessidade de políticas inclusivas e igualitárias.

O entendimento firmado pelo STF na ADI 4275/DF, relatado pelo Min. Edson Fachin, julgamento em 28.2 e 1º.3.2018¹⁸⁵ reforça a proteção dos direitos das pessoas transgêneros e não binárias e a importância da não discriminação.

Da mesma forma, a Resolução nº 12/2015 do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT e o Decreto nº 8.727/2016 estabelecem diretrizes para garantir a inclusão e a igualdade de direitos para todas as pessoas, incluindo aquelas que se identificam como transgênero e não binário.

A Constituição Estadual, assim como a Constituição Federal, consagra a dignidade da pessoa humana como um princípio fundamental, assegurando os direitos e garantias fundamentais do indivíduo, incluindo o direito à personalidade. Qualquer legislação que institua um tratamento jurídico discriminatório, sem justificativa razoável e proporcional, limita a liberdade do indivíduo e incorre em inconstitucionalidade material.

Desse modo, os artigos 5º, 8º e 9º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro reforçam esses princípios, a fim de promoverem uma sociedade livre, justa e solidária, e assegurarem a igualdade de direitos, coibindo qualquer ato discriminatório, além de prever no §2º do art. 9º sanções de natureza administrativa, econômica e financeira a quem incorrer em qualquer tipo de discriminação, independentemente das sanções criminais previstas em lei.

O projeto de lei municipal, ao ignorar esses preceitos, não apenas desrespeita a Constituição Federal, mas também infringe os princípios fundamentais da Constituição Estadual, tal como disposto abaixo.

Art. 5º. O Estado do Rio de Janeiro, integrante, com seus municípios, da República Federativa do Brasil, proclama e se compromete a assegurar em seu território os valores que fundamentam a existência e a organização do Estado Brasileiro, quais sejam: além da soberania da Nação e de seu povo, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político; tudo em prol do regime democrático, de uma sociedade livre, justa e solidária, isenta do arbítrio e de preconceitos de qualquer espécie.

Art. 8º – Todos têm o direito de viver com dignidade.

Parágrafo único – É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer e as atividades econômicas, devendo as dotações orçamentárias contemplar preferencialmente tais atividades, segundo planos e programas de governo.

Art. 9º O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil.

¹⁸⁵ <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4275&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>

§ 2º O Estado e os Municípios estabelecerão sanções de natureza administrativa, econômica e financeira a quem incorrer em qualquer tipo de discriminação, independentemente das sanções criminais previstas em lei¹⁸⁶.

Outrossim, o projeto de lei contraria diversos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seus artigos 1º e 7º¹⁸⁷, garante que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, assegurando a todos igual proteção contra qualquer discriminação.

Recorde-se que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) protege o direito à igualdade perante a lei (art. 24¹⁸⁸), à liberdade pessoal (art. 7.1¹⁸⁹) e à honra e dignidade (art. 11.2¹⁹⁰).

Conforme Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, discriminação corresponde a “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais”¹⁹¹.

Desta feita, é irrefutável o vício substantivo que inquina o projeto de lei em questão, haja vista a inconstitucionalidade do fim pretendido pela norma, em face do que preceituam a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os demais dispositivos contidos em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

4.3. Do direito fundamental à livre identidade de gênero e o princípio da dignidade da pessoa humana

O direito fundamental à livre identidade de gênero, ainda que não expresso de maneira literal na Constituição de 1988, é uma decorrência lógica dos princípios constitucionais consagrados implicitamente no art. 5º, § 2º¹⁹², que assegura que os direitos expressamente previstos não excluem outros decorrentes do regime, dos princípios e dos tratados internacionais de direitos humanos. Esse direito também se apoia

¹⁸⁶ RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026.

¹⁸⁷ **Artigo 1** Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo 7 Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação. (NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris: Nações Unidas, 1948).

¹⁸⁸ Artigo 24. Igualdade perante a lei

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José)**. San José: OEA, 1969).

¹⁸⁹ Artigo 7. Direito à liberdade pessoal

1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. (*Ibid.*)

¹⁹⁰ Artigo 11. Proteção da honra e da dignidade

2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação. (*Ibid.*)

¹⁹¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Convenção interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância**. Antigua: OEA, 2013. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_Convencao_Interamericana_discriminacao_intolerancia_POR.pdf. Acesso em: 05 mar. 2026.

¹⁹² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 2º 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. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

no princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III da CRFB¹⁹³) e no objetivo fundamental da República de proibir toda forma de discriminação (Art. 3º, IV da CRFB¹⁹⁴)¹⁹⁵.

De acordo com André de Carvalho Ramos, o direito à livre orientação sexual implica no respeito do Estado e de terceiros às preferências sexuais e afetivas de cada indivíduo, sem que disso resultem consequências negativas ou restrições de direitos¹⁹⁶. A orientação sexual é uma expressão da liberdade individual e parte integrante das decisões protegidas pelo direito à privacidade, não podendo o Estado agir com preconceito ou discriminação, negando direitos que são garantidos a todos.

O Ministro Celso de Mello reforça essa perspectiva ao reconhecer um direito implícito à “busca da felicidade”, derivado do princípio da dignidade da pessoa humana, o que requer a eliminação de barreiras odiosas que impeçam a realização plena dos indivíduos¹⁹⁷.

A interpretação do direito à igualdade e a necessidade do combate à discriminação por orientação sexual são reforçadas pela aplicação dos Princípios de Yogyakarta¹⁹⁸ que, embora tenham natureza de *soft law*, não vinculante, servem como um importante vetor argumentativo. O documento elenca 29 princípios relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, reconhecendo-os como elementos essenciais da dignidade humana e estabelecendo diretrizes para que os Estados cumpram suas obrigações internacionais de garantir a plena implementação desses direitos.

No mesmo sentido, o STF ao julgar a já acima referida Ação Direta De Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF, estabeleceu que a homotransfobia constitui espécie de racismo social declarando a criminalização desta conduta e reconhecendo o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional na implementação da prestação legislativa destinada a cumprir o mandado de incriminação a que se referem os incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição Federal, para efeito de proteção penal aos integrantes do grupo LGBTQIAPN+, com base na decisão do HC 82.424/RS (caso Ellwanger)¹⁹⁹.

¹⁹³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III – a dignidade da pessoa humana; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

¹⁹⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

¹⁹⁵ A orientação sexual e a identidade de gênero são essenciais para a dignidade de cada pessoa e, por isso mesmo, não devem ser motivo de discriminação. Tão essenciais que devem ser tidas como direitos fundamentais em espécie. Muitos avanços já foram conquistados no sentido de assegurar que as pessoas de todas as orientações sexuais e identidades de gênero possam viver com a mesma dignidade e respeito a que todas as pessoas têm direito. Atualmente, muitos estados possuem leis e constituições que garantem os direitos de igualdade e não-discriminação, sem distinção por motivo de sexo, orientação sexual ou identidade de gênero. Entretanto, violações de direitos humanos que atingem pessoas por causa destas manifestações existenciais constituem um padrão global e consolidado, que causa sérias preocupações. ZOUEN, Luís Henrique Linhares. **Manual de direitos fundamentais à luz do direito internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: CEI, 2023.

¹⁹⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2019

¹⁹⁷ STF. RE 477.554-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-8-2011, Segunda Turma, DJE de 26-8-2011.

¹⁹⁸ PRINCÍPIOS de Yogyakarta: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Depois de uma reunião de especialistas, realizada na Universidade Gadjah Mada, em Yogyakarta, Indonésia, entre 6 e 9 de novembro de 2006, 29 eminentes especialistas de 25 países, com experiências diversas e conhecimento relevante das questões da legislação de direitos humanos, adotaram por unanimidade os Princípios de Yogyakarta. Disponível em: https://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf Acesso em: 27 jun. 2025.

¹⁹⁹ STF. HC 82424. Relator(a): Moreira Alvez. Relator(a) para o Acórdão: Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 17 set. 2003. Diário da Justiça (DJ), 19 mar. 2004, p. 24. Ementa: Vol. 02144-03, p. 524.

Importante citar a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em casos como *Atala Rifo y Niñas vs. Chile*²⁰⁰, *Flor Freire vs. Equador*²⁰¹ e *Duque vs. Colômbia*²⁰² reforça a proteção dos direitos das pessoas LGBTQIAPN+, e o entendimento de que a discriminação com base em orientação sexual ou identidade de gênero é incompatível com os tratados internacionais de direitos humanos.

Portanto, o projeto de lei não apenas afronta os dispositivos constitucionais mencionados, como também contraria entendimentos já consolidados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias correlatas, comprometendo os direitos fundamentais assegurados.

4.4. Da violação do princípio da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica

Não bastassem todos os argumentos deduzidos, o projeto de lei municipal impõe restrição desarrazoada à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, garantidos pela Constituição Federal (Art. 1º, IV²⁰³, e Art. 170, parágrafo único²⁰⁴).

Ao determinar a restrição do uso de banheiros em estabelecimentos comerciais, de serviços, industriais e eventos, o legislador municipal, sem justificativa razoável ou demonstração de relevante interesse local, determina um padrão de estrutura, organização e uso desses espaços privados.

Quando a norma projetada pretende incidir sobre “em estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, em eventos, shows e seus congêneres, cujas licenças de realização sejam emitidas pela Prefeitura” viola o direito de liberdade de autodeterminação dos indivíduos, substrato fundamental do Estado Democrático de Direito (art. 3º, CF)²⁰⁵.

Tal medida obstaculiza o exercício da atividade comercial e a autonomia das empresas, limitando sua capacidade de se adequarem às demandas de seus clientes ou de inovarem em suas instalações

Como decorrência da liberdade individual e da propriedade privada, a intervenção no domínio econômico e na livre iniciativa constitui sempre uma exceção, sendo justificável apenas para regular condutas em conformidade com as orientações e princípios constitucionais.

²⁰⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.. **Caso Atala Rifo y Niñas vs Chile**: sentença de 24 de fevereiro de 2012. [San José]: Corte IDH, [2012]. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_por.pdf. Acesso em: 12 set. 2024.

²⁰¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS . **Caso Flor Freire vs Ecuador**: sentença de 31 de agosto de 2016. [San José]: Corte IDH, [2016]. p. 33. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_315_esp.pdf. Acesso em: 12 set. 2024.

²⁰² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Duque vs Colômbia**: sentença de 26 de fevereiro de 2016. [San José]: Corte IDH, [2016]. p. 30. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corteidh/SentencaDuqueVsColombia.pdf>. Acesso em: 12 set. 2024.

²⁰³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁰⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019). (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁰⁵ Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II – garantir o desenvolvimento nacional;
III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

Deve ser destacado que o STF já se debruçou sobre o tema em mais de uma oportunidade, tendo decidido quanto a extensão da legitimidade do poder legislativo dos municípios de intervir na livre iniciativa²⁰⁶.

Portanto, o projeto de lei de Petrópolis, viola o pacto federativo e mostra-se inconstitucional também nesse aspecto.

5. Conclusão

Diante do exposto, submetemos as considerações aqui trazidas a Vossa Excelência, a fim de instaurar discussão interna, acerca da inconstitucionalidade do projeto de lei, com vistas a avaliar a viabilidade de expedição de recomendação ao Exmo. Prefeito do município de Petrópolis, a fim de influenciar no exercício do seu poder de veto, no controle preventivo de constitucionalidade.

Recorde-se, à evidência, que somente eventual e futura sanção do projeto de lei poderá viabilizar o controle de constitucionalidade no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado, através da competente representação de inconstitucionalidade, na forma do art. 162 da CERJ²⁰⁷, considerando que norma ainda não há.

Por fim, informa que, até a presente data, não se verificou a prática de atos administrativos de iniciativa municipal para efetivação do consequente normativo.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

²⁰⁶ ADI 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-266 DIVULG 23-11-2017 PUBLIC 24-11-2017.
RE 839950, Relator(a): Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/2018, Processo eletrônico DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020.

²⁰⁷ Art. 162 – A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembléia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembléia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.

4.7. Parecer nº 08/2025/COCIV/DPGERJ

Inconstitucionalidade da Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 8.936/2025. Obrigatoriedade de afixação de placas ou cartazes informativos acerca do aborto em unidades de saúde.

1. Do objeto do processo

Trata-se de processo inaugurado pela Coordenação de Defesa do Direito das Mulheres (COMULHER) em conjunto com Coordenação de Infância (COINFÂNCIA) e a Coordenação de Saúde (COSAU), com o fito de avaliar a constitucionalidade da Lei Municipal nº 8.936, sancionada no dia 12 de junho de 2025 pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro.

Objetiva-se avaliar a (in)constitucionalidade desse ato normativo, a partir da identificação do marco jurídico existente, com vistas a verificar a viabilidade de demanda de representação de inconstitucionalidade, com fulcro no art. 162 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ)²⁰⁸, ou demais medidas judiciais ou extrajudiciais cabíveis.

2. Do conteúdo da norma

A Lei Municipal nº 8.936²⁰⁹ determina como consequente normativo a obrigatoriedade de afixação de cartazes ou placas informativas acerca do aborto nos locais que menciona no âmbito do Município do Rio de Janeiro, com determinado conteúdo expresso no artigo 2º da Lei, *in verbis*:

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de afixação de placas ou cartazes informativos acerca do aborto nas unidades hospitalares, instituições de saúde, clínicas de planejamento familiar, e outros estabelecimentos relacionados à saúde, no âmbito do Município.

Art. 2º Os cartazes ou placas informativas devem conter os seguintes dizeres: I – “Aborto pode acarretar consequências como infertilidade, problemas psicológicos, infecções e até óbito.”; II – “Você sabia que o nascituro é descartado como lixo hospitalar?”; e III – “Você tem direito a doar o bebê de forma sigilosa. Há apoio e solidariedade disponíveis para você. Dê uma chance à vida!”.

Art. 3º As placas deverão ser visíveis e com dimensões adequadas possibilitando a fácil leitura.

Art. 4º O não cumprimento desta Lei acarretará ao estabelecimento ou ao gestor responsável pelo órgão as seguintes sanções: I – advertência no caso do primeiro descumprimento; e II – multa de R\$1.000,00 (mil reais), nos casos de reincidência.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber. Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

²⁰⁸ Art. 162. A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual. (RIO DE JANEIRO (Estado). [(Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa [2025]. Disponível em: <https://leiestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-rj>. Acesso em: 09 mar. 2026).

²⁰⁹ RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 8.936, de 12 de junho de 2025**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de cartazes ou placas informativas acerca do aborto nos locais que menciona no âmbito do Município. Rio de Janeiro: Câmara Municipal. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/c5e78996b82f9e0303257960005fdc93/911c6fb-81d9b186f03258ca800472d02?OpenDocument&Start=1&Count=100&Expand=1>. Acesso em: 09 mar. 2026.

Todavia, apesar dos nobres propósitos do legislador municipal, a lei em pauta parece incorrer em vícios de inconstitucionalidade, como se passa a demonstrar.

3. Da inconstitucionalidade formal. Violação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Direito Penal. Violação de competência concorrente entre a União e os Estados para legislar sobre proteção e defesa da educação e da saúde. Inexistência de interesse local a autorizar o ato normativo

A justificativa para edição da Lei nº 8.936/2025 se funda na promoção da informação e da necessidade de conscientização da população do município do Rio de Janeiro sobre os “procedimentos, consequências e riscos relacionados ao aborto”²¹⁰.

Em que pese o argumento primordial calcado na finalidade educativa, fato é que o ato normativo em questão acaba por tratar não só sobre direito à informação e direito ao aborto, mas também sobre o direito à saúde de meninas e de mulheres²¹¹.

Da análise sintática da legislação em questão, extraem-se três argumentos que evidenciam o vício de inconstitucionalidade formal: 1) a competência privativa da União para tratar de Direito Civil e Direito Penal; 2) a competência concorrente entre União e Estados, cabendo ao primeiro legislar sobre normas gerais; e 3) a falta de base fática correspondente a interesse local.

Primeiramente, observa-se que o legislador municipal violou competência privativa da União ao legislar sobre direito à informação, direito ao aborto e direito à saúde, ou seja, temas afetos ao Direito Civil e ao Direito Penal, de acordo com o art. 22, I, art. 24, inciso XIII, §§ 1º e 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)²¹².

O segundo vício reside no fato de que a Lei municipal em referência invade a competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre o direito fundamental à informação, assim como sobre a proteção e defesa da saúde, nos termos do art. 24, inciso XIII, §§ 1º e 2º, da CRFB, e art. 74, XIII, §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ)²¹³.

²¹⁰ “O presente projeto de lei tem por objetivo primordial promover a informação e a conscientização da população sobre os procedimentos, consequências e riscos relacionados ao aborto. Acreditamos que o acesso à informação é um direito fundamental de todos os cidadãos, e que, no contexto da discussão sobre o aborto, a falta de informações claras e precisas pode levar a decisões inadequadas e consequências prejudiciais.” (RIO DE JANEIRO (Município). **Projeto de Lei nº 2486 de 28 de setembro de 2023**. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/8446f2be-3d9bb8730325863200569352/f6168780bffffc4e03258a3800674f55?OpenDocument>. Acessado em 23 de junho de 2025.)

²¹¹ “Os procedimentos relacionados ao aborto, sejam eles legais ou ilegais, podem ter sérias implicações para a saúde física e mental das pessoas envolvidas. É essencial que aqueles que enfrentam uma situação de gravidez indesejada tenham conhecimento completo sobre as opções disponíveis, os riscos associados a cada uma delas e as consequências a longo prazo de suas decisões. Além disso, a informação clara e acessível sobre o aborto pode contribuir para a prevenção de abortos inseguros, que representam um grave problema de saúde pública.” (RIO DE JANEIRO (Município). **Projeto de Lei nº 2486 de 28 de setembro de 2023**. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/8446f2be-3d9bb8730325863200569352/f6168780bffffc4e03258a3800674f55?OpenDocument>. Acessado em 23 de junho de 2025.)

²¹² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.)

²¹³ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]
XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
Art. 74 – Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: [...]
XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]
§ 1º – O Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.
§ 2º – Inexistindo lei federal sobre normas gerais, o Estado exercerá a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. (RIO DE JANEIRO (Estado). [(Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro:

A CERJ, no seu artigo 358, II²¹⁴, estabelece, expressamente que, na repartição de competências entre o Estado e os Municípios, compete aos Municípios “suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber”.

Portanto, não é dado ao Município inovar no ordenamento jurídico acerca da proteção e defesa do direito à informação e à saúde, uma vez que, nesse ponto, cabe à União editar normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal, normas suplementares.

O terceiro argumento que fundamenta o reconhecimento da inconstitucionalidade formal reside no fato de que, no que toca à sua competência legislativa prevista no art. 30 da CRFB, aos Municípios só está autorizado (i) legislar sobre assuntos de interesse local; ou (ii) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB)²¹⁵.

A evidência de que a Lei impugnada excede a competência municipal ao legislar sobre assunto para além do interesse local resta expressa nas normas constantes do art. 358, I e II da CERJ²¹⁶. De plano, salta aos olhos que não há qualquer interesse local que justifique a promulgação da referida Lei municipal.

Afinal, cuida-se de ato normativo que determina a obrigatoriedade de afixação de cartazes ou placas informativas sobre o aborto em unidades hospitalares, instituições de saúde públicas e privadas, clínicas de planejamento familiar e outros estabelecimentos de saúde no âmbito do Município, sob a justificativa de promoção de educação e informação.

Inexiste, pois, qualquer circunstância fática ou jurídica que torne necessária uma regulamentação especial para as mulheres que buscam interromper a gravidez nos casos permitido pela lei no Município do Rio de Janeiro, pois a questão, em verdade, atinge mulheres em situação de abortamento, realidade sensível em todo o país.

Nesse ponto, convém lembrar que o exercício da competência legislativa municipal sempre deve se dar à luz do princípio da predominância do interesse, de modo que cabe aos Municípios editarem normas que versem sobre seus respectivos interesses locais. Trata-se de interpretação consolidada em precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF n.º 672 MC-Ref / DF:

[...] 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). (STF, ADPF 672 MC-Ref / DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 13/10/2020)

Em outro precedente, o STF declarou a inconstitucionalidade de norma federal que dispõe sobre a atividade de vigilância sanitária, por ter entendido que, muito embora se trate de matéria inserida no âmbito da competência concorrente para legislar sobre saúde, inexistia qualquer interesse local apto a jus-

Assembleia Legislativa [2025]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-rj>. Acesso em: 09 mar. 2026)

²¹⁴ Art. 358 – Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República: (...) II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber; (RIO DE JANEIRO (Estado). [(Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa [2025]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-rj>. Acesso em: 09 mar. 2026)

²¹⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (RIO DE JANEIRO (Estado). [(Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa [2025]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-rj>. Acesso em: 09 mar. 2026)

²¹⁶ Art. 358 – Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República: I – legislar sobre assuntos de interesse local; (RIO DE JANEIRO (Estado). [(Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa. [2025]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-rj>. Acesso em: 09 mar. 2026)

tificar a atividade legislativa pelos Municípios. Assim, a Corte constitucional decidiu que cabia à proteção à competência legislativa federal:

[...] 2. O interesse na normatização e, igualmente, na fiscalização do comércio farmacêutico extrapola o âmbito eminentemente local, ensejando uma padronização e uma atuação com alcance nacional. O arts. 198 e 200 da Lei Fundamental, longe de terem sido afrontados, dão suporte ao exercício da atividade de vigilância sanitária desempenhado pela União, uma vez que o controle do comércio farmacêutico não é de interesse meramente local, de modo a dispensar toda e qualquer atividade fiscalizatória por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

3. A atividade de vigilância sanitária desempenhada pela ANVISA não se confunde materialmente com aquela desempenhada pelos municípios ou pelos estados, nem impede que esses dirijam sua atuação fiscalizatória para os estabelecimentos de comércio farmacêutico. Não há, ademais, duplicidade de tributação recaindo sobre o mesmo fato gerador, porque as órbitas materiais de incidência das taxas cobradas pelos diversos órgãos de vigilância sanitária são diversas.

4. Ação direta julgada improcedente. (STF, ADI 2658, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 5/3/2020).

Com efeito, inexistente qualquer peculiaridade do Município do Rio de Janeiro e, especificamente, das mulheres em situação legal de abortamento que faça com que haja necessidade de suplementar a legislação federal e estadual já existente sobre a proteção da mulher em situação de abortamento legal.

Se a própria Constituição prevê que o exercício da competência pelos Municípios em matéria de direito à informação, educação e saúde só se dá a título suplementar, é imprescindível que haja necessidade de se complementar as normas federais e estaduais editadas sobre o tema.

Observe-se que, quanto à hipótese de aborto por violência sexual, a própria Lei federal nº 12.845/2013 regula “o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência *sexual*”, demonstrando a invasão de tal competência pelo Município do Rio de Janeiro.

Cabe destacar, por fim, que o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas²¹⁷ reconheceu a inconstitucionalidade da lei municipal que obrigava as mulheres que buscassem o aborto legal na rede municipal de saúde a verem, de forma detalhada, inclusive com imagens, o desenvolvimento do feto semana a semana por entender ser norma de caráter geral, sem qualquer demonstração de peculiar interesse local, *in verbis*:

Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar. Demanda ajuizada pelo Defensor Público-Geral do Estado de Alagoas em face da Lei Municipal nº 7.492, de 19 de dezembro de 2023, apontando vício formal e material. Lei que obriga as mulheres que buscam o aborto legal na rede municipal de saúde a assistirem, de forma detalhada, o desenvolvimento do feto semana a semana. Ato normativo que também impõe às gestantes a visualização de como ocorre o método abortivo. Determinação legal de que o serviço público apresente todos os possíveis efeitos colaterais físicos e psíquicos decorrentes da interrupção da gravidez. Inconstitucionalidade formal. Incompetência do município para legislar sobre a matéria. Ausência de peculiar interesse local. Norma com característica geral. Violação ao art. 12 da Constituição do Estado de Alagoas. Inconstitucionalidade material. Desrespeito à dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à saúde. Diploma normativo que retira a autonomia da mulher e o poder de autodeterminação. Desrespeito ao art. 2º, caput e inciso I, e ao art. 186, ambos da Constituição Estadual. Estado, em sentido amplo, que acaba por atuar como agente de revitimização, praticando verdadeira violência institucional. Lei que acentua o processo de sofrimento psicológico e emocional da mulher que optou por fazer o aborto legal, direito assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Norma que viola a proporcionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com a confirmação da medida liminar, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da lei municipal nº 7.492/2023. Logo, a Lei Municipal nº 8.936/2025 do Rio de Janeiro parece violar a competência concorrente entre a União e os Estados para legislar sobre direito à educação, informação e saúde (art. 24, XII, da CRFB; art. 74, XII, da CERJ), além de adentrar na competência da matéria de Direito penal, razão pela qual incorre em vício de inconstitucionalidade formal.

²¹⁷ Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/06/doc_12316712-1.pdf. Acesso em: 09 mar. 2026.

No mesmo sentido, o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

DEMANDA DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ QUE PROÍBE A PROMOÇÃO, POR QUAISQUER DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DAS AUTARQUIAS DO MUNICÍPIO, DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CAMPANHAS OU MANIFESTAÇÕES DE INCENTIVO, INSTIGAÇÃO OU ESTÍMULO DA PRÁTICA DO ABORTO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕS, AINDA, SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAL. – Extravasamento de parte do art. 1º da lei impugnada, pelo excesso de sua norma proibir a prática do aborto direto ex toto genere suo. Ou seja: a disposição legal em pauta inclui na vedação, por não distingui-las, as hipóteses hospedadas na previsão do art. 128 do Código penal brasileiro e na Lei 12.845/2013, que versa sobre «o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual». Invalidez reconhecida, com a expunção do texto «mesmos aqueles descritos no art. 128 e seus incisos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940» – O que remanesce nesse referido art. 1º da lei hostilizada guarda harmonia, em dado sentido, com previsões do vigente Código penal brasileiro que vedam a prática dos abortos provocados. Todavia, o texto da lei objeto – de sentido unívoco – vai além dessa compreensão, e termina por ostentar contradição em parte com a normativa constitucional, extravasando da competência legislativa suplementar (art. 144 da Constituição paulista e inc. II do art. 30 da Constituição nacional), ao colidir com a previsão do art. 128 do Código penal brasileiro, nisto incluído o entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal acerca das hipóteses compreendidas nesse último dispositivo citado. Daí que caiba restringir seu sentido normativo, sem reduzir-lhe o texto, para que não se compreenda aplicável às hipóteses do aludido art. 128 do Código penal, da Lei 12.845/2013 e às que, extensivamente, o col. STF entendeu (e ainda venha a entender) admissível juridicamente o aborto – Não vulnera a disposição constitucional concernente à publicidade – de atos, programas, obras, serviços, campanhas – com natureza (i) educativa, (ii) informativa ou (iii) de orientação social, uma lei, assim a impugnada, que veda não a educação, a informação e a orientação social, mas, isto sim, o incentivo, a instigação ou o estímulo da prática do abortamento voluntário – Ofende a separação de poderes, invadindo a competência privativa do chefe do poder executivo, lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais. Procedência parcial da ação para: (I) declarar plenamente inconstitucional, no art. 1º da Lei 10.702, de Santo André, sua expressão «mesmos aqueles descritos no art. 128 e seus incisos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940»; (II) declarar inconstitucional, em parte e sem redução do texto, o remanescente do que consta desse mesmo art. 1º, dele se afastando o sentido normativo que conflita com o previsto no art. 128 do Código penal brasileiro, incluído o entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal sobre as hipóteses compreendidas nessa disposição codificada, e na Lei 12.845, de 1º de agosto de 2013; (III) declarar a invalidade, por vício formal, do art. 3º dessa referida Lei andreense 10.702. (TJ-SP – Direta de Inconstitucionalidade: 22545311820238260000 São Paulo, Relator.: Ricardo Dip, Data de Julgamento: 14/08/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 15/08/2024)

Pelos argumentos acima expostos, a Lei analisada deve ser diagnosticada como inconstitucional, em razão de evidentes vícios formais acima expostos, demandando sua declaração judicial.

4. Da inconstitucionalidade material

4.1. Do direito à saúde: violação à Dignidade da Pessoa Humana: violação dos arts. 8º, 287 e 294 da CERJ. Lei nº 12.845/2013

Para além das inconstitucionalidades formais diagnosticadas, a Lei em comento apresenta vício material de inconstitucionalidade no que se refere ao direito à saúde, à dignidade e à autonomia das mulheres consagrados nas normas do artigo 8º, 287 e 294, todos da CERJ²¹⁸. Cita-se:

²¹⁸ (RIO DE JANEIRO (Estado). [(Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa [2025]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-rj>. Acesso em: 09 mar. 2026.

Artigo 8º. Todos têm o direito de viver com dignidade.

Parágrafo único. É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer, as atividades econômicas, a acessibilidade e a conectividade para garantir a cidadania, devendo as dotações orçamentárias contemplar preferencialmente tais atividades, segundo planos e programas de governo.

Art. 287. A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem a prevenção de doenças físicas e mentais, e outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações de saúde e a soberana liberdade de escolha dos serviços, quando esses constituírem ou complementarem o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, guardada a regionalização para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 294 – O Estado garantirá assistência integral à saúde da mulher em todas as fases de sua vida através da implantação de política adequada, assegurando: I – assistência à gestação, ao parto e ao aleitamento; II – direito à auto-regulação da fertilidade como livre decisão da mulher, do homem ou do casal, tanto para exercer a procriação quanto para evitá-la; III – fornecimento de recursos educacionais, científicos e assistenciais, bem como acesso gratuito aos métodos anticoncepcionais, esclarecendo os resultados, indicações e contra-indicações, vedada qualquer forma coercitiva ou de indução por parte de instituições públicas ou privadas; IV – assistência à mulher, em caso de aborto, provocado ou não, como também em caso de violência sexual, asseguradas dependências especiais nos serviços garantidos direta ou indiretamente pelo Poder Público; V – adoção de novas práticas de atendimento relativas ao direito da reprodução mediante consideração da experiência dos grupos ou instituições de defesa da saúde da mulher.

Nesse sentido, deve ser considerado que ao impor a fixação de cartazes supostamente informativos, mas de conteúdo verdadeiramente estigmatizantes, a Lei municipal analisada promove verdadeira violência institucional e tratamento degradante às mulheres em situação de abortamento legal, que já se encontram em condição de extrema vulnerabilidade.

A Lei municipal, ao invés de assegurar assistência e acolhimento, cria constrangimento e barreiras psicológicas, contrariando o mandamento constitucional estadual e federal, violando o direito à saúde e a dignidade humana das meninas e mulheres, em desconformidade com as normas do arts. 8º e parágrafo único, 287 e 294 da CERJ.

4.2. Do direito à informação. Veiculação de informação em desacordo com o marco normativo atual. Violação à autonomia e aos direitos da mulher. Prática estatal de revitimização e violência obstétrica

O Direito à informação é consectário do direito fundamental à liberdade de expressão, que inclui o direito de informar, buscar informação, opinar e criticar. No entanto, o Tribunal Supremo também tem atuado no combate às notícias falsas, conhecidas como *fake news*, especialmente aquelas que circulam nas mídias sociais, devido ao seu potencial impacto negativo na sociedade e na democracia, ponderando que tal direito não é absoluto, não podendo negar vigência aos demais direitos também fundamentais como a proteção à mulher e à saúde, consectários da dignidade da pessoa humana.

Nos autos do inquérito 4781 do STF, instaurado para investigar a disseminação de *fake news*, ataques e ofensas a ministros e outras autoridades, foi observado de forma pertinente que os direitos fundamentais como a liberdade de expressão não podem violar outros direitos fundamentais, *in verbis*:

A proclamação dos direitos individuais nasceu para reduzir a ação do Estado aos limites impostos pela Constituição, sem, contudo desconhecer a obrigatoriedade das condutas individuais operarem dentro dos limites impostos pelo direito, conforme salientado por QUIROGA LAVIÉ (Derecho constitucional. Buenos Aires: Depalma, 1993. p. 123 ss). Os direitos e garantias individuais, consequentemente, não são absolutos e ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (Princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas) e, quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do

âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua.

Nesse sentido, o Recurso Extraordinário (RE) 1075412 e a consequente tese de repercussão geral (Tema 995) fixou que “as empresas jornalísticas podem ser condenadas ao pagamento de indenização pela publicação de entrevista em que o entrevistado atribua falsamente a outra pessoa a prática de um crime”²¹⁹.

Deste marco normativo se extrai que o direito à informação importa em direito à informação *correta*, ou seja, informação que esteja de acordo com evidências epistêmicas ou valorativas defendidas pelo sistema normativo, e não a qualquer informação.

Ao observarmos o substrato da informação que a Lei impugnada pretende veicular, em especial o art. 2º da Lei, verificamos que a pretensa informação está desvinculada dos valores consagrados pelo atual marco normativo do nosso sistema jurídico. Trata-se, portanto, de desinformação que viola os direitos fundamentais resguardados pelo ordenamento.

De acordo com o marco normativo em vigor, a interrupção da gravidez no Brasil é permitida em casos de risco à vida da gestante, gravidez resultante de violência sexual e anencefalia fetal, conforme o art. 128 do Código Penal e decisão do STF na ADPF 54.

Nessa histórica decisão, o STF, ao assentar a atipicidade da interrupção da gestação de feto anencéfalo, estabeleceu uma poderosa doutrina de proteção aos direitos fundamentais da mulher, alicerçada nos pilares da dignidade da pessoa humana, do direito à saúde (em sua dimensão física e mental) e da vedação à tortura e ao tratamento desumano ou degradante. A *ratio decidendi* da ADPF 54 transcende a anencefalia e firma a tese de que o Estado não pode se valer de seu poder para impor sofrimento, angústia e dor psíquica a uma mulher, tratando-a como mero instrumento a serviço da gestação.

Importante reconhecer a condição de vulnerabilidade na qual se encontra a mulher em estado de aborto, considerando que as hipóteses previstas em nosso ordenamento se caracterizam por estados de grave risco de morte à gestante, como se destaca de votos de alguns Ministros proferidos na ADPF 54:

O risco da gravidez de um feto anencéfalo é maior do que o de um feto viável. Entre outras complicações, são frequentes: variação do líquido amniótico; hipertensão; diabetes; parto prematuro; gravidez prolongada; deslocamento placentário; óbito intrauterino; necessidade de transfusão de sangue por não contração do útero após o parto; e histerectomia. Além disso, há forte impacto sobre a saúde mental das mulheres, com estresse psíquico, angústia, culpa, pensamentos suicidas e fixação na imagem fetal; e (pág. 286 da íntegra do acórdão da ADPF 54 – Voto do Min. Gilmar Mendes)

A literatura médica aponta que o prosseguimento da gestação – isso também é importante – causa riscos à saúde física da mulher. No citado estudo, realizado com dados coligidos durante dez anos no Hospital da Mulher da Unicamp, verificou-se que 38% dos fetos morreram espontaneamente dentro do útero materno. Esse estudo, lavrado por autores latino-americanos, foram exatamente reproduzidos neste que representa um artigo paradigmático, em 2012, sobre obstetrícia e ginecologia.

Outra complicação comumente observada foi o denominado polidrâmnio, o aumento excessivo do volume do líquido amniótico, identificado em 15% (quinze por cento) dos casos.

É até desumano ler esses efeitos nocivos e deletérios para a saúde da mulher aqui apontados. Essas informações também são encontradas em outras pesquisas e eu também trago estudos sobre sonografia, sobre ultrassonografia e sobre essa doença de polidrâmnio, dos jornais americanos especializados em medicina.

Há ainda o registro impressionante – esse registro é realmente impressionante e vou pedir perdão para lê-lo, pois é importante – de que a ausência de pescoço e o tamanho da cabeça do feto fazem com que o tronco tenda a penetrar no canal do parto junto com a cabeça, provocando, assim, uma grave distorce, ou seja, um alto risco para a parturiente.

²¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.075.412 (Tema 995)**. Direito constitucional e administrativo. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema 995), em que o Jornal Diário de Pernambuco questiona decisão do Superior Tribunal de Justiça que o condenou ao pagamento de indenização por danos morais, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para ativista político. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Edson Fachin, 29 nov. 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1.075.412tema995informac807a771oa768sociedaderev.LCFSP_AO__v2_16h30.pdf

Professor Pedro Lauterslager, fazendo considerações sobre a bioética, na versão Argentina, deixa entrever que, com essa deformação, é necessária a realização da prática da cesariana. É impossível se realizar um parto normal. Por isso que aquela cicatriz fica para o resto da vida e é uma lembrança indelével dessa tragédia que essa mulher vivenciou.

Os perigos para a saúde física da mulher, como visto, são elevadíssimos em uma gravidez de feto acometido pela anencefalia, razão pela qual, se essa for a alternativa eleita pela mulher, deve-se conferir a possibilidade de interrupção da gestação à luz do princípio da proporcionalidade, que também se aplica ao Direito Penal. (págs. 163 e 164 da íntegra do acórdão da ADPF 54 – Voto do Min. Luiz Fux)

Ao obrigar a afixação de cartazes com informações falsas, em desacordo com as normas do sistema jurídico brasileiro, o Município não está exercendo seu dever de informar, mas sim praticando violência psicológica institucionalizada. As mensagens previstas no artigo 2º da Lei impugnada as — que associam o procedimento a “lixo hospitalar” e a um rol de consequências negativas descontextualizadas — são calculadas para gerar medo, culpa e angústia, configurando o exato tratamento cruel, desumano e degradante que a Constituição e o entendimento do STF proíbem.

A Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, chamada Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 1973/1996, prevê o conceito de violência contra a mulher, em especial, a violência psicológica, determinando aos Estados Partes a abstenção de “de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação”:

Artigo 1

Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.

Artigo 2

Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica.

- a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras turmas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;
- b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e
- c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

Capítulo II

Direitos Protegidos

Artigo 3

Toda mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada.

Artigo 4

Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros:

- a) direito a que se respeite sua vida;
- b) direitos a que se respeite sua integridade física, mental e moral;
- c) direito à liberdade e à segurança pessoais;
- d) direito a não ser submetida a tortura;
- e) direito a que se respeite a dignidade inerente à sua pessoa e a que se proteja sua família;
- f) direito a igual proteção perante a lei e da lei;
- g) direito a recesso simples e rápido perante tribunal competente que a proteja contra atos que violem seus direitos;

- h) direito de livre associação;
- i) direito à liberdade de professar a própria religião e as próprias crenças, de acordo com a lei; e
- j) direito a ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões.

Artigo 5

Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e contará com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humano. Os Estados Partes reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício desses direitos.

[...]

Capítulo III

Deveres dos Estados

Artigo 7

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

- a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação; [...]²²⁰.

A Lei municipal impugnada também vai de encontro à Convenção da Mulher em 1984, convenção internacional de hierarquia constitucional ao tratar de direitos humanos, definindo em seu artigo 1º, o conceito de “discriminação contra a mulher”, absolutamente caracterizado na referida Lei:

Para fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

As regras federais previstas para o atendimento de pessoas em situação de violência sexual possuem viés de acolhimento, completamente contrário, ao pretendido pela norma municipal. Cita-se:

Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013²²¹

Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os hospitais devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando ao controle e ao tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual, e encaminhamento, se for o caso, aos serviços de assistência social.

Art. 2º Considera-se violência sexual, para os efeitos desta Lei, qualquer forma de atividade sexual não consentida.

²²⁰ 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 09 mar. 2026.

²²¹ BRASIL. **Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12845.htm. Acesso em: 09 mar. 2026.

Art. 3º O atendimento imediato, obrigatório em todos os hospitais integrantes da rede do SUS, compreende os seguintes serviços:

- I – diagnóstico e tratamento das lesões físicas no aparelho genital e nas demais áreas afetadas;
- II – amparo médico, psicológico e social imediatos;
- III – facilitação do registro da ocorrência e encaminhamento ao órgão de medicina legal e às delegacias especializadas com informações que possam ser úteis à identificação do agressor e à comprovação da violência sexual;
- IV – profilaxia da gravidez;
- V – profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST;
- VI – coleta de material para realização do exame de HIV para posterior acompanhamento e terapia;
- VII – fornecimento de informações às vítimas sobre os direitos legais e sobre todos os serviços sanitários disponíveis.

§ 1º Os serviços de que trata esta Lei são prestados de forma gratuita aos que deles necessitarem.

§ 2º No tratamento das lesões, caberá ao médico preservar materiais que possam ser coletados no exame médico legal.

§ 3º Cabe ao órgão de medicina legal o exame de DNA para identificação do agressor.

No mesmo sentido, o Decreto federal nº 7.958/2013 estabelece expressos parâmetros de acolhimento e prestação de informações devidas inclusive sobre “seus direitos legais”, determinando como obrigação devida pelos agentes de saúde, *in verbis*:

Decreto nº 7.958, de 13 de março de 2013

Estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos incisos IV e V do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto estabelece diretrizes para o atendimento humanizado às vítimas de violência sexual pelos profissionais da área de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS, e as competências do Ministério da Justiça e do Ministério da Saúde para sua implementação.

Art. 2º O atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do SUS observará as seguintes diretrizes:

- I – acolhimento em serviços de referência;
- II – atendimento humanizado, observados os princípios do respeito da dignidade da pessoa, da não discriminação, do sigilo e da privacidade;
- III – disponibilização de espaço de escuta qualificado e privacidade durante o atendimento, para propiciar ambiente de confiança e respeito à vítima;
- IV – informação prévia à vítima, assegurada sua compreensão sobre o que será realizado em cada etapa do atendimento e a importância das condutas médicas, multiprofissionais e policiais, respeitada sua decisão sobre a realização de qualquer procedimento;
- V – identificação e orientação às vítimas sobre a existência de serviços de referência para atendimento às vítimas de violência e de unidades do sistema de garantia de direitos;
- VI – divulgação de informações sobre a existência de serviços de referência para atendimento de vítimas de violência sexual;
- VII – disponibilização de transporte à vítima de violência sexual até os serviços de referência; e
- VIII – promoção de capacitação de profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do SUS para atender vítimas de violência sexual de forma humanizada, garantindo a idoneidade e o rastreamento dos vestígios coletados²²².

²²² BRASIL. **Lei nº 7.958, de 13 de março de 2013**. Estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7958.htm. Acesso em: 09 mar. 2026.

Reconhecendo o estado de vulnerabilidade de tais mulheres, o Ministério da Saúde já possui normas técnicas que orientam os profissionais de saúde sobre a atenção humanizada nesses procedimentos, de acordo com o Informativo “Gravidez na Adolescência”²²³, *in verbis*:

Independentemente de ser ou não desejada, a gravidez precoce pode elevar o risco de morte da mãe e do bebê, acarretando ainda riscos de prematuridade, anemia, aborto espontâneo, eclampsia, depressão pós-parto, entre outros.

Neste sentido, observa-se a Declaração do Milênio, de 2000, que tem por escopo à diminuição da mortalidade materna em $\frac{3}{4}$ (três quartos) até o ano de 2015, assim como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU, especialmente em seu objetivo 5, que diz respeito à saúde materna e à garantia de acesso universal aos direitos reprodutivos, sem discriminação, *in verbis*:

5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão.

A CERJ²²⁴ garante a autonomia reprodutiva e o livre planejamento familiar, como se extrai da norma do art. 294, II já citada e também do art. 35, *in verbis*:

Art. 35. O Estado garantirá o direito à auto-regulação da fertilidade como livre decisão da mulher, do homem ou do casal, tanto para procriar como para não o fazer, competindo-lhe, nos diversos níveis administrativos, fornecer os recursos educacionais, científicos e assistenciais para assegurar o exercício daquele direito, vedada qualquer atuação coercitiva ou indutiva de instituições públicas ou privadas

O princípio da proteção integral e da prioridade absoluta de crianças e adolescentes estão consagrados na norma do art. 45 da CERJ.

Art. 45 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao idoso, com absoluta prioridade, direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Constata-se, portanto, que a Lei veicula informações absolutamente contrárias às diretrizes normativas do Sistema jurídico Maestro brasileiro o que caracteriza veiculação de informação falsa que afronta direitos fundamentais.

O consequente normativo da Lei municipal acaba por impor às mulheres em situação de aborto legal a exposição a mensagens que incutem culpa, ressentimento e arrependimento de caráter fundamentalista e moral, dissuadindo-as de exercerem o direito ao aborto legal, mesmo em situações extremas como gravidez resultante de estupro, risco de vida para a gestante, ou feto anencéfalo.

As mensagens expostas no art. 2º da Lei são constrangedoras e produzem desinformação acerca dos direitos legais das mulheres e contrária à prática médica e aos princípios bioéticos, produzindo evidente revitimização e violência obstétrica.

A violência obstétrica muito embora exista desde o início da história, teve seu termo cunhado com esta nomenclatura e significado de forma recente, quando então passou-se a considerar a mulher partu-

²²³ GRAVIDEZ na adolescência: impacto na vida das famílias e das adolescentes e jovens mulheres. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/informe/Informativo%20Gravidez%20adolesc%C3%AAncia%20final.pdf. Acesso em: 09 mar. 2026.

²²⁴ (RIO DE JANEIRO (Estado). [(Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa [2025]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-rj>. Acesso em: 09 mar. 2026)

riente como sujeito de direitos, em uma visão humanística e não meramente veículo para a gestação e parto do filho, dando visibilidade ao termo e às consequências destes atos, especialmente por volta da década de 70, com os movimentos feministas, e pela aprovação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da ONU (CEDAW), considerada como marco para o delineamento dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher²²⁵.

Não se pode olvidar que o Brasil já foi responsabilizado por violência obstétrica internacionalmente no caso “Caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs. Brasil”, julgado pelo Comitê da CEDAW, quando então houve a morte de Alyne, após a realização de indução do parto que causou a morte do feto e, horas depois, da própria em virtude da demora na extração da placenta. O Comitê da CEDAW determinou que o Estado brasileiro indenizasse a família de Alyne Teixeira e apresentou recomendações a serem adotadas no serviço público de saúde, para melhorias no atendimento de gestantes²²⁶.

Neste sentido, a OMS²²⁷ possui Declaração referente à “Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde”, a qual tem por direcionamento a seguinte premissa: “*Toda mulher tem direito ao melhor padrão atingível de saúde, o qual inclui o direito a um cuidado de saúde digno e respeitoso*”.

Esse documento ressalta a importância em nível mundial da consideração aos direitos da mulher no momento do parto, o que vem sendo desrespeitado e negligenciado em instituições de saúde que deveriam assistir a mulher neste momento tão delicado e de extrema vulnerabilidade, de modo que tais atos são considerados violadores de direitos humanos, com maior incidência em mulheres de baixo nível socioeconômico, conforme se verifica dos seguintes trechos extraídos deste documento, *verbis*:

Entre outras, as adolescentes, mulheres solteiras, mulheres de baixo nível socioeconômico, de minorias étnicas, migrantes e as que vivem com HIV são particularmente propensas a experimentar abusos, desrespeito e maus-tratos.

[...]

Os abusos, os maus-tratos, a negligência e o desrespeito durante o parto equivalem a uma violação dos direitos humanos fundamentais das mulheres, como descrevem as normas e princípios de direitos humanos adotados internacionalmente. (6-9) Em especial, as mulheres grávidas têm o direito de serem iguais em dignidade, de serem livres para procurar, receber e dar informações, de não sofrerem discriminações e de usufruírem do mais alto padrão de saúde física e mental, incluindo a saúde sexual e reprodutiva.

[...]

Todas as mulheres têm direito ao mais alto padrão de saúde atingível, incluindo o direito a uma assistência digna e respeitosa durante toda a gravidez e o parto, assim como o direito de estar livre da violência e discriminação. Os abusos, os maus-tratos, a negligência e o desrespeito durante o parto equivalem a uma violação dos direitos humanos fundamentais das mulheres, como descrevem as normas e princípios de direitos humanos adotados internacionalmente. (6-9) Em especial, as mulheres grávidas têm o direito de serem iguais em dignidade, de serem livres para procurar, receber e dar informações, de não sofrerem discriminações e de usufruírem do mais alto padrão de saúde física e mental, incluindo a saúde sexual e reprodutiva.

O voto do Desembargador Relator no julgado do Tribunal de Justiça de Alagoas²²⁸, supracitado, reconheceu que o poder público, ao criar tais normas, em verdade atua como “agente de revitimização,

²²⁵ NOGUEIRA, Beatriz Carvalho; SEVERI, Fabiana Cristina. **O tratamento jurisprudencial da violência obstétrica nos tribunais de justiça da região sudeste**. Disponível em: http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1518015798_ARQUIVO_NOGUEIRA,Beatriz;SEVERI,Fabiana.OtratamentojurisprudencialdaviolenciaobstetricanosTribunaisdeJusticadaregiao-Sudeste.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

²²⁶ ENTENDA o caso Alyne. Senado Federal, Brasília, DF, 14 nov. 2013. Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/14/entenda-o-caso-alyne>. Acesso em 30 jun. 2025.

²²⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde**. Genebra: OMS, 2014. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/134588/WHO_RHR_14.23_por.pdf. Acesso em: 09 mar. 2026.

²²⁸ Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade estadual. Demanda ajuizada pelo Defensor Público-Geral do Estado de Alagoas em face da Lei Municipal nº 7.492, de 19 de dezembro de 2023, apontando vício formal e material. Lei que obriga as mulheres que buscarem o aborto legal na rede municipal de saúde a verem, de forma detalhada, inclusive com imagens, o

praticando verdadeira violência institucional”, reiterando “o processo de sofrimento psicológico e emocional da mulher”, *in verbis*:

A partir do momento em que o Estado (em sentido amplo) obriga que essas mulheres, sobretudo as menores, assistam a vídeos que mostram o procedimento abortivo e sejam avisadas de maneira incisiva sobre absolutamente todos os possíveis efeitos colaterais da prática, aumenta-se o sofrimento psicológico e emocional das gestantes, violando seus direitos fundamentais à saúde e, no caso daquelas que sofreram violência sexual, o Município termina por atuar como agente de revitimização, praticando uma segunda e verdadeira violência institucional. Além disso, há uma indevida e profunda interferência na autonomia da mulher importante vertente da dignidade da pessoa humana, já que o ente público passa a coagi-la, de maneira violenta, mas aparentemente legítima e pretensamente sutil, sob o crivo de uma lei municipal, a não realizar o aborto, mesmo nas hipóteses em que o ordenamento jurídico permite. Em outros termos, sob o equivocado pretexto de esclarecer e orientar, a lei municipal comete e reforça violências contra a mulher. Ao invés de acolhê-la, por imperativo do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à saúde, por melhor que tenha sido a intenção legislativa, acaba por, em verdade, ressuscitar uma culpabilização perpetrada contra essas mulheres que optaram por interromper a vida intrauterina em decorrência de uma dolorosa e inesperada circunstância. É dizer: o Estado, que deveria acolher essas pessoas, oferecendo-lhes a mais completa assistência em saúde, termina, ao fim e ao cabo, por aumentar seu sofrimento psíquico e emocional.

As políticas de informação em saúde, especialmente em temas sensíveis e de alcance nacional como este, devem seguir as diretrizes gerais do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Ministério da Saúde. A Lei municipal nº 8.936/2025 não apenas falha em “suplementar” a legislação existente, como cria uma política de desinformação e constrangimento que contraria frontalmente as normas técnicas de atenção humanizada ao abortamento da política pública federal.

Logo, forçoso reconhecer que a Lei interfere indevida e profundamente na autonomia da mulher, um aspecto essencial da dignidade humana, coagindo-a a não realizar o aborto mesmo quando permitido por lei, veiculando informação falsa pois em desacordo com o ordenamento jurídico.

4.3. Violação dos direitos de crianças e adolescentes. Da violação ao art. 45 da CERJ

A Lei ora impugnada deve ser considerada, ainda, inconstitucional pois afeta não só as mulheres, mas, sobretudo, meninas, pessoas em situação peculiar e em desenvolvimento, violando o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, consagrados na norma do art. 45 da CERJ.

Art. 45. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao idoso, com absoluta prioridade, direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No documento que estabelece a Política Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes – PNEVSCA e o Plano Decenal Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual

desenvolvimento do feto semana a semana. Ato normativo também impõe que vejam, com vídeos e imagens, como o método abortivo é executado. Inconstitucionalidade formal. Incompetência do município para legislar sobre a matéria. Ausência de peculiar interesse local. Norma com característica geral. Violação ao art. 12 da Constituição do Estado de Alagoas. Desrespeito à dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à saúde. Diploma normativo que retira a autonomia da mulher e o poder de autodeterminação. Estado, em sentido amplo, que acaba por atuar como agente de revitalização, praticando verdadeira violência institucional. Lei que acentua o processo de sofrimento psicológico e emocional da mulher que optou por fazer o aborto legal, direito assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Norma que viola a proporcionalidade. Concessão da medida liminar para suspender a Lei Municipal nº 7.492/2023. Ratificação pelo pleno deste Tribunal de Justiça. (TJ-AL – Direta de Inconstitucionalidade: 0800234-78 .2024.8.02.0000 Maceió, Relator.: Des. Fábio Costa de Almeida Ferrario, Data de Julgamento: 23/01/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2024)

contra Crianças e Adolescentes – PDNEVSCA, que integram o conjunto composto pela Política Nacional e pelo Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente devem observar, dentre outros princípios e garantias:

o direito de acesso à interrupção legal da gestação para vítimas de violência sexual, com acolhimento digno com abordagem de direitos humanos, baseado em evidências técnicas e científicas, sem atrasos, e sem constrangimento ou imposição de exigências indevidas, conforme a legislação vigente.

Ao impor mensagens alarmistas e coercitivas, a lei submete meninas em situação de vulnerabilidade, como vítimas de estupro, especialmente menores de 14 anos, cuja gravidez é legalmente presumida como resultado de estupro de vulnerável, a violência psicológica, crueldade e opressão.

Contraria a Resolução nº 265 do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes), que, publicada na mesma data da Lei Municipal, estabelece o direito de acesso à interrupção legal da gestação para vítimas de violência sexual com acolhimento digno, sem constrangimento ou exigências indevidas.

Recorde-se que o art. 217-A do Código Penal determina que toda gravidez em meninas com menos de 14 anos é legalmente considerada resultado de estupro de vulnerável. Nesses casos, a interrupção da gestação é um direito plenamente garantido.

Portanto, ao desconsiderar a condição peculiar de desenvolvimento, ao infligir sofrimento psíquico e ao criar barreiras para o exercício de um direito por vítimas de violência, a Lei Municipal nº 8.936/2025 também representa uma inaceitável violação aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, protegidos pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

4.4. Da violação do princípio da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica

Não bastassem todos os argumentos deduzidos, o projeto de lei municipal impõe restrição desarrazoada à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, garantidos pela Constituição Federal (Art. 1º, IV²²⁹, e Art. 170, parágrafo único²³⁰).

Ao determinar que as unidades de saúde particulares, o legislador municipal, sem justificativa razoável ou demonstração de relevante interesse local, determina um padrão de estrutura, organização e uso desses espaços privados.

Quando a norma projetada pretende incidir sobre estabelecimentos de saúde privados viola o direito de liberdade e a propriedade privada, substrato fundamental do Estado Democrático de Direito (art. 3º, CF)²³¹.

Tal medida obstaculiza o exercício da atividade comercial e a autonomia das empresas, impondo a prática de atos contrários à legislação federal a eles imposta.

²²⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026)

²³⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026)

²³¹ Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Como decorrência da liberdade individual e da propriedade privada, a intervenção no domínio econômico e na livre iniciativa constitui sempre uma exceção, sendo justificável apenas para regular condutas em conformidade com as orientações e princípios constitucionais.

Deve ser destacado que o STF já se debruçou sobre o tema em mais de uma oportunidade, tendo decidido quanto a extensão da legitimidade do poder legislativo dos municípios de intervir na livre iniciativa²³².

Portanto, a Lei carioca viola o pacto federativo e mostra-se inconstitucional também nesse aspecto.

5. Do contexto processual atual

A fim de compor a totalidade do atual cenário de vigência e eficácia da norma ora analisada informamos que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) ajuizou ação civil pública, processo nº 3008320-09.2025.8.19.0001, com objetivo de impedir a produção de efeitos práticos da Lei e o ressarcimento dos danos coletivos decorrentes da sua aplicação na Rede de Atenção à Saúde do Município do Rio de Janeiro, caso se cumpra a obrigação imposta pela Lei Municipal em questão.

Em cognição sumária, o MM Juízo da 4ª Vara de Fazenda Pública da Capital deferiu liminar parcial determinando que: 1) o Município do Rio de Janeiro deixe de afixar nos estabelecimentos de saúde de sua rede própria, independentemente da forma de gestão adotada, as placas ou cartazes de que trata a Lei municipal nº 8.936/2025; 2) deixe de cobrar o cumprimento das obrigações impostas pela Lei municipal nº 8.936/2025 aos estabelecimentos de saúde sediados no Município do Rio de Janeiro, sejam eles públicos ou privados, conveniados ou não ao SUS; 3) deixe de aplicar qualquer das sanções previstas no art. 4º, da Lei municipal nº 8.936/2025, fixando multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) por estabelecimento de saúde da rede municipal, ou por cobrança ou aplicação de sanção especificadas nos itens 2 e 3, no caso de descumprimento dos comandos ficados na decisão provisória por parte de estabelecimentos de saúde ou dos respectivos gestores.

A referida decisão continua a produzir efeitos não tendo sido interposto recurso de agravo de instrumento ou suspensão de segurança até o momento.

6. Conclusão

Diante do exposto, submetemos à Vossa Excelência as considerações acima expostas, acerca da inconstitucionalidade da Lei municipal nº 8.936/2025, a fim de fundamentar eventual propositura de representação de inconstitucionalidade.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 30 de junho de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2026)

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 907**. Relator: Min. Roberto Barroso. 01 ago. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1568949>. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 839950**. Relator: Min. Luiz Fux. 24 out. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4641620>. Acesso em: 09 mar. 2026.

4.8. Parecer nº 11/2025/COCIV/DPGERJ

Ações possessórias ajuizadas por concessionária de energia elétrica. Ocupação de área *non aedificandi* sob linhas de transmissão. Possuidor de boa-fé ou detentor. Direito fundamental à moradia e função social da propriedade.

1. Objeto da consulta

Trata-se de consulta acerca da melhor estratégia de atuação diante das diversas ações possessórias ajuizadas pela concessionária AMPLA, desde o ano de 2015, com o objetivo de remover famílias que ocupam imóveis situados sob linhas de transmissão, em área considerada *non aedificandi*.

Descreve a e. consultante que, até pouco tempo, as decisões emanadas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), em sua maioria, vinham sendo favoráveis aos assistidos, indeferindo os pedidos de tutela possessória provisórios e julgando-os improcedentes ao final.

Contudo, recentes decisões indicam possível mudança de entendimento, inclusive com negativa de indenização por benfeitorias, o que acende alerta quanto ao risco de consolidação de jurisprudência desfavorável.

Destaca, ainda, a Consultante a dificuldade prática de acesso aos assistidos, considerando que muitos imóveis se encontram em área de risco, havendo processos que tramitam após citação do réu por edital e atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na qualidade de curadora especial.

É o relatório.

2. Da mudança do marco cognitivo na jurisprudência

Nos últimos anos, o Tribunal fluminense vinha majoritariamente indeferindo a tutela possessória pretendida pela AMPLA, especialmente em decisões originárias da Regional de Alcântara, reconhecendo o direito à moradia e a posse justa por parte das famílias ocupantes.

Não obstante, recentes decisões proferidas por órgãos colegiados do TJRJ sinalizam alteração de entendimento, acolhendo pedidos possessórios e desconsiderando o direito a indenização por benfeitorias.

Exemplo paradigmático é o acórdão proferido pela 10ª Câmara de Direito Privado no processo nº 0044022-10.2015.8.19.0004, no qual foi dado provimento ao recurso da Concessionária para julgar procedente a reintegração de posse, sob o fundamento de que a servidão de passagem de energia elétrica é passível de proteção possessória, conforme enunciado da súmula de jurisprudência nº 415 do Supremo Tribunal Federal (STF)²³³, concluindo que, em colisão entre o direito à moradia e o direito à vida e à integridade física, deve prevalecer este último. O Tribunal afastou, ainda, qualquer direito de indenização por benfeitorias, sob o argumento de que a construção se dera em data posterior à instituição de área sabidamente gravada por servidão administrativa, não se configurando a boa-fé possessória, mas mera detenção. A ementa sintetiza com clareza o alcance da decisão:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POSSESSÓRIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. AMPLA. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. ÁREA DESTINADA À INSTALAÇÃO DE LINHAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA DEMANDANTE.

²³³ Súmula 415-STF: Servidão de trânsito não titulada, mas tornada permanente, sobretudo pela natureza das obras realizadas, considera-se aparente, conferindo direito a proteção possessória.

1. Posse adquirida pela parte autora por meio do Decreto 62.313/1968. Autorização para instalação de linhas de transmissão de energia elétrica no local. Área designada como não edificante. Revogação do decreto autorizativo pelo Decreto s/nº de 15.02.1991, que, no entanto, manteve as concessões, permissões e autorizações outorgadas para o funcionamento das empresas de energia elétrica. Eficácia da servidão administrativa.
2. Servidão de passagem de energia elétrica que é passível de proteção possessória. Súmula 415 do STF.
3. Parte ré que alega exercer a posse do imóvel há mais de cinco anos. Construção irregular em área de servidão administrativa devidamente comprovada mediante prova pericial. Situação de risco tanto para os moradores quanto para o funcionamento do sistema de transmissão de eletricidade. Afetação da área, por ato normativo próprio, publicada em data anterior a que deu início a posse da Ré, o que, por conseguinte, a configura como ilegítima. Esbulho possessório caracterizado.
4. Demonstrados os pressupostos suficientes para assegurar à parte autora a proteção possessória deduzida em juízo. Precedentes desta Corte de Justiça.
5. Prevalência dos direitos à vida e à integridade física sobre o direito social de moradia. Colisão entre princípios, razão pela qual deve-se levar em consideração o princípio de maior peso de acordo com as circunstâncias do caso concreto.
6. Direito indenizatório em relação às benfeitorias ou de retenção que se afasta. Imóvel da parte ré erguido em área sabidamente objeto de servidão administrativa, onde há passagem de rede elétrica, situação que elide a configuração da posse de boa-fé. Inteligência dos artigos 1.201 e 1.219 do Código Civil.
7. Reforma do decisum que se impõe para julgar procedente a pretensão autoral. Inversão dos ônus da sucumbência.
8. Recurso de apelação a que se dá provimento.

O julgado revela risco concreto de consolidação de jurisprudência desfavorável aos assistidos e de grave impacto social. Some-se a isso o problema da dispersão processual: há inúmeras ações possessórias individuais, distribuídas a diferentes juízos, o que compromete a uniformidade e aumenta a possibilidade de decisões conflitantes em casos substancialmente idênticos, em afronta aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

Como afirmado pela Consulente, muitas dessas ações tramitam a partir de citação por edital, em razão da dificuldade de localização dos ocupantes, que vivem em áreas de risco ou de difícil acesso. Nessas hipóteses, a Defensoria Pública tem atuado como curadora especial, assegurando a formação abstrata do polo passivo, mas com severas limitações quanto à defesa fática qualificada e à produção de provas.

Esse quadro fragiliza a tutela individual dos direitos e evidencia a necessidade de estratégias institucionais mais amplas como, por exemplo, a formulação de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Concessionária, a propositura de ações coletivas, a atuação em precedentes qualificados e outras medidas para a solução de demanda de natureza essencialmente coletiva ou formadora de precedente qualificado. A ausência de resposta coordenada pode comprometer não apenas o contraditório e a ampla defesa, mas também a efetividade do direito fundamental à moradia, impactando no agravamento da pobreza entre a população afetada.

3. Linhas de transmissão. Faixa de domínio. Área *non aedificandi*. Normas aplicáveis

3.1. O marco normativo

Inicialmente é necessário aviventar a legislação e o conceito de área *non aedificandi*, determinada pela criação de faixas de domínio.

De acordo com o Decreto nº 62.313, de 23 de fevereiro de 1968, em especial nos seus arts. 4º e 5º²³⁴, a criação de linhas de transmissão e de faixas de domínio impõe limitações administrativas mediante a

²³⁴ **Art. 4º.** Ficam declarados de utilidade pública para fins de desapropriação, as áreas de terra situadas na faixa de 30 metros de largura, tendo por eixo a linha de transmissão a ser estabelecida entre a nova subestação de Alcântara, município de São Gonçalo e a futura subestação na Zona Sul município de Niterói; bem como as situadas na faixa destinada à linha de transmis-

proibição de construir (área *non aedificandi*), obrigando a Concessionária ou o Poder Concedente a desapropriar o imóvel atingido por tal limitação.

Hely Lopes Meirelles²³⁵ conceitua a limitação administrativa como “toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”.

O art. 4º, III, da Lei nº 6.766/1979²³⁶, estabelece a obrigatoriedade de manter faixa não edificável de quinze metros de cada lado ao longo de rodovias, ferrovias e cursos d’água. A razão de ser dessa restrição é, em tese, garantir a segurança dos usuários e prevenir riscos ambientais.

O antecedente Decreto nº 62.313, de 23 de fevereiro de 1968²³⁷, foi revogado e substituído pelo Decreto s/nº de 15 de fevereiro de 1991 que, manteve às concessões, permissões e autorizações para a exploração de energia elétrica, e seus efeitos jurídicos.

O Decreto federal nº 73.089/73 criou a servidão administrativa na área objeto dos processos em trâmite na região em análise, prevendo expressamente a legitimidade da Concessionária para a proposição das demandas de desapropriação²³⁸.

Atualmente, por força da Lei nº 10.233/2001²³⁹, cabe à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) “declarar de utilidade pública para fins de desapropriação ou de servidão administrativa de bens e de propriedades necessários à execução de obras no âmbito das outorgas estabelecidas”.

são entre a futura subestação na Zona Sul e a subestação de São Lourenço, ambas no município de Niterói. (BRASIL. Decreto nº 62.313, de 23 de fevereiro de 1968. Autoria a companhia brasileira de energia elétrica a construir linhas de transmissão no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62313-23-fevereiro-1968-403478-norma-pe.html>. Acesso em: 06 mar. 2026).

²³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros. p. 593.

²³⁶ Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado [...]

Art. 5º. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único – Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. (BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 06 mar. 2026).

²³⁷ Art. 1º Ficam mantidas as concessões, permissões e autorizações vigentes, outorgadas para:

I – funcionamento de empresas de mineração, de navegação aquaviária e de energia elétrica;

II – derivação de águas, bem assim a pesquisa e lavra de recursos e jazidas minerais;

III – exploração de serviços de energia elétrica e de transportes aquaviário e ferroviário. (BRASIL. Decreto nº 62.313, de 23 de fevereiro de 1968. Autoria a companhia brasileira de energia elétrica a construir linhas de transmissão no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62313-23-fevereiro-1968-403478-norma-pe.html>. Acesso em: 06 mar. 2026).

²³⁸ **Art. 3º.** Fica reconhecida a conveniência da constituição de servidão administrativa necessária em favor da Centrais Elétricas Fluminenses Sociedade Anônima, para o fim indicado, a qual compreende o direito atribuído à empresa Concessionária de praticar todos os atos de construção, operação e manutenção das mencionadas linhas de transmissão e linhas telegráficas ou telefônicas auxiliares, bem como suas possíveis alterações ou reconstruções, sendo-lhe assegurado, ainda, o acesso à área da servidão através de prédio serviente, desde que não haja outra via praticável.

§ 1º Os proprietários das áreas de terra atingidas pelo ônus limitarão o uso e gozo das mesmas ao que for compatível com a existência da servidão, abstendo-se, em consequência, da prática, dentro das mesmas, de quaisquer atos que embarquem ou causem danos, incluídos entre eles os de erguer construções ou fazer plantações de elevado porte.

§ 2º A Centrais Elétricas Fluminenses S.A. poderá promover, em Juízo, as medidas necessárias à constituição da servidão administrativa de caráter urgente, utilizando o processo judicial estabelecido no Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, com as modificações introduzidas pela Lei nº 2.786, de 21 de maio de 1956. (BRASIL. **Decreto nº 73.089, de 6 de novembro de 1973**. Declara de utilidade pública, para fins de constituição, de servidão administrativa, faixas de terra destinadas à passagem de linhas de transmissão, no Estado do Rio de Janeiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1973).

²³⁹ Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais: [...]

XIX – declarar a utilidade pública para fins de desapropriação ou de servidão administrativa de bens e propriedades necessários à execução de obras no âmbito das outorgas estabelecidas. (BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de

O mesmo diploma normativo criou o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, e concedeu-lhe, nos seus arts. 79 e seguintes, dentre outras, as seguintes atribuições:

IV – administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte; (Redação dada pela Lei nº 13.081, de 2015)

[...]

V – gerenciar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, projetos e obras de construção e ampliação de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério dos Transportes e autorizados pelo orçamento geral da União; (Redação dada pela Lei nº 13.081, de 2015)

[...]

XII – procedimentos e responsabilidades relativos à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão, de bens imóveis necessários à prestação do serviço ou execução de obra pública²⁴⁰.

O Manual para Ordenamento do Uso do Solo nas Faixas de Domínio e Lindeiras das Rodovias Federais (Publicação IPR – 712) do DNIT, define faixa de domínio e redes de serviços de públicos, nos seguintes termos:

3.7 FAIXA “NON AEDIFICANDI” a) Generalidades A figura da faixa “non aedificandi” tem por finalidade proibir a construção de qualquer natureza em zonas urbanas, suburbanas, de expansão urbana ou rural, em faixa de reserva de 15 metros, adjacente a cada lado da faixa de domínio da rodovia, conforme preconizado na Lei 6766, de 19-12-79. O Poder Público competente poderá complementarmente exigir a reserva da faixa non aedificandi destinada a equipamentos urbanos, a implantação de dutos de gás, óleo, cabos telefônicos, etc. As recomendações e orientações a seguir apresentadas, baseiam-se em pareceres emitidos pela Procuradoria Jurídica do extinto DNER, conforme consta de processos administrativos relativos a situações ocorridas anteriormente.

b) Efeitos – Caso o proprietário lindeiro não atenda ao recuo de 15 metros, o mesmo poderá sofrer ação judicial de natureza demolitória, “actio de opere demoliendo”, ainda que tivesse autorização da Prefeitura do Município da localidade, a qual seria responsabilizada como litisconsorte.

– Todavia, para aquelas construções realizadas nas faixas “non aedificandi” antes da vigência da lei, bem como aquelas que ali se encontravam antes da execução de um projeto de uma nova estrada, devem ser indenizadas para que sejam demolidas. Portanto, fica bem claro que para construções edificadas anteriormente ao advento da lei, sua demolição depende da prévia indenização ao proprietário, ao passo que para as construções realizadas após a vigência da lei nenhuma indenização é devida, posto que, será considerada ilegal a edificação²⁴¹.

O referido Manual prevê, ainda as chamadas áreas onde serão instaladas as redes de serviços públicos, *in verbis*:

Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 06 mar. 2026).

²⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 06 mar. 2026.

²⁴¹ BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Manual para ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias federais**. 2. ed. Rio de Janeiro: DNIT, 2005. Publicação IPR – 712. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/712_manual_ordenam_uso_solo.pdf. Acesso em: 06 mar. 2026.

3.8 REDES DE SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS a) Generalidades Em decorrência da necessidade de atender às concessionárias de serviços públicos e, em alguns casos, à iniciativa privada, o DNIT poderá conceder autorização para a utilização das faixas de domínio e lindeiras, neste caso na área “non aedificandi”. Como o DNIT é o órgão responsável pelo ordenamento do uso do solo nestas faixas, deverá administrar os eventuais conflitos que possam ocorrer na operação das redes de serviços públicos e privados lançados nas faixas das rodovias.

Para tanto, a utilização das mesmas deverá ser autorizada, de conformidade com o Decreto nº 84.398, de 16/01/1980, mediante um documento denominado “Termo de Compromisso”, no qual serão regulamentadas as condições mínimas a serem atendidas para o uso das faixas de domínio e lindeiras. Para a instrução do Termo de Compromisso o interessado deverá apresentar Projeto de Engenharia, com as especificações pertinentes, relativo a implantação e operação dos serviços, baseados nas Normas vigentes.

Basicamente, existem três tipos de utilização destas faixas:

- travessia subterrânea: usadas para adutoras, redes de esgotos, cabos óticos, etc;
- travessia aérea: adotadas para as redes de transmissão de eletricidade, cabos telefônicos, correias transportadoras, etc, e;
- lançamento ao longo da rodovia: no interior das faixas, como no caso de adutoras, linhas de transmissão de energia, oleodutos e outros.
- Será de toda conveniência a utilização da área “non aedificandi”, junto à cerca de delimitação da faixa de domínio, para o lançamento de redes de adutoras, gasodutos e oleodutos²⁴².

3.2. Publicação IPR – 750: Diretrizes dos Programas de Remoção e Reassentamento

No mesmo sentido a Publicação IPR – 750 do mesmo DNIT, criou as Diretrizes dos Programas de Remoção e Reassentamento (PRR), 2022, que tem por “objetivo principal auxiliar na padronização dos procedimentos a serem adotados no âmbito dos Programas de Realocação e Reassentamento executados pelo DNIT”²⁴³, em especial, para cumprimento da adequação e ampliação das malhas viárias.

São princípios básicos dos PRR: dignidade da pessoa humana, economicidade, eficiência, fortalecimento social, gestão integrada e participativa, inclusão social, interinstitucionalidade, interesse da Administração, transparência e objetividade e sustentabilidade²⁴⁴.

Destaca – se deste leque de princípios a preponderância de princípios, como cânones hermenêuticos dirigidos à preservação e à proporção do desenvolvimento social e humano, através do fortalecimento do direito à moradia e da qualidade de vida da população afetada.

Observe-se, ainda, a valorização da representação da sociedade e das instituições como a Defensoria Pública através da interinstitucionalidade:

A execução de programas de remoção e reassentamento depende da parceria do DNIT com outras instituições. Deve se dar prioridade ao Ministério do Desenvolvimento Regional, às prefeituras, às companhias habitacionais, aos órgãos governamentais de habitação, às organizações não governamentais locais, às associações locais, entre outras instituições que possam auxiliar o DNIT na execução dos programas de remoção e reassentamento²⁴⁵.

O referido ato normativo prescreve como requisitos para os PRR:

- Necessidade de remoção das ocupações irregulares como nexos causal direto da execução do respectivo empreendimento viário.
- Existência de previsão orçamentária.

²⁴² BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Manual para ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias federais**. 2. ed. Rio de Janeiro: DNIT, 2005. Publicação IPR – 712. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/712_manual_ordenam_uso_solo.pdf. Acesso em: 06 mar. 2026.

²⁴³ BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Diretrizes dos programas de reassentamento**. Brasília, DF: DNIT, 2022. Publicação IPR – 750. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/publicacao_ipr_750.pdf. Acesso em: 06 mar. 2026.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

- Análise de oportunidade e conveniência por parte da área técnica do DNIT.
- Aferição de vulnerabilidade socioeconômica das famílias que serão removidas²⁴⁶.

Destaca-se do item 3.2. do PRR que não se aplica o Programa às populações quilombolas, indígenas e “grupos humanos tipicamente migratórios e/ou nômades, tais como os acampamentos de movimentos sociais como Movimento Sem Terra (MST), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e ciganos”²⁴⁷.

Para cadastramento dos imóveis são exigidos os documentos previstos na Tabela 1 – Documentação necessária para cada tipo de edificação cadastrada:

Tipo	Documentação, registro fotográfico e coordenadas	Parecer Técnico	Laudo	Pesquisa
Equipamentos públicos urbanos Ex.: ciclovias etc.	X			
Benfeitorias acessórias	X	X		
Equipamentos públicos comunitários	X		X	
Residências comerciais/misto	X		X	X
Edificações abandonadas	X	X		

Fonte: **Diretrizes dos programas de reassentamento**. Brasília, DF: DNIT, 2022. Publicação IPR – 750.

O PRR considera dois tipos de unidades:

- Benfeitorias residenciais ou mistas (residenciais e comerciais) cujos detentores nelas habitem ou transmitam seu uso, por meio de aluguel, cessão ou instrumento congênere.
- Benfeitorias comerciais, cujos detentores, necessariamente, as utilizem para autossustento²⁴⁸.

Observa, ainda, que as unidades familiares locatárias e cessionárias somente terão acesso ao PRR caso se adequem aos relatórios sociais, ou seja, se forem caracterizadas como vulneráveis.

4. Anterioridade da posse em relação a instituição da limitação administrativa. Desapropriação. Posse de boa-fé ou mera detenção. Direito à indenização pelas benfeitorias

De acordo com a legislação reproduzida acima, proprietários e possuidores que detêm construções em áreas que são declaradas pelo Poder Público como áreas com limitação administrativa, como servidão ou proibição de construir, detêm o direito subjetivo de serem indenizados mediante o devido processo legal de desapropriação, de acordo com o art. 5º, XXIV da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)²⁴⁹ e o Decreto nº 3.365/41.

²⁴⁶ BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Diretrizes dos programas de reassentamento**. Brasília, DF: DNIT, 2022. Publicação IPR – 750. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/publicacao_ipr_750.pdf. Acesso em: 06 mar. 2026.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Diretrizes dos programas de reassentamento**. Brasília, DF: DNIT, 2022. Publicação IPR – 750.

²⁴⁹ Art. 5º CRFB [...]

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; (BRASIL. [Constituição

Por outro lado, aqueles que construíram deliberadamente sob a área *non aedificandi* e a faixa de domínio após a instituição por lei da limitação administrativa podem sofrer os efeitos de demandas possessórias propostas pela Concessionária ou pelo Poder Concedente, de acordo com a *supra* citada Súmula nº 415 do STF.

Portanto, há duas posições jurídicas possíveis dependendo da data da construção da benfeitoria e da data da implementação da limitação administrativa, diferenciando possuidores de boa-fé e mero detentores e, determinando, segundo a jurisprudência, o direito ou não à indenização pelas benfeitorias.

Destaca-se, desde já, portanto, a relevância e a pertinência da produção de prova pericial para a identificação: 1) da data da construção; 2) da localização da construção, se se encontra dentro ou fora da faixa de domínio; 3) da data da colocação das linhas de transmissão; bem como, 4) do valor das benfeitorias.

A posse produz, como um dos seus efeitos, o direito do possuidor à indenização por benfeitorias, que se dará conforme a natureza da posse exercida, de má-fé ou de boa-fé, e da espécie de benfeitoria útil, necessária e voluptuária. Sobre o tema, assim estabelece o Código Civil (CC):

Art. 1.219. O possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto às voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levanta-las, quando o puder sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis.

Art. 1.220. Ao possuidor de má-fé serão ressarcidas somente as benfeitorias necessárias; não lhe assiste o direito de retenção pela importância destas, nem o de levantar as voluptuárias.

Art. 1.221. As benfeitorias compensam-se com os danos, e só obrigam ao ressarcimento se ao tempo da evicção ainda existirem. (Vide Decreto-lei nº 4.037, de 1942)

Art. 1.222. O reivindicante, obrigado a indenizar as benfeitorias ao possuidor de má-fé, tem o direito de optar entre o seu valor atual e o seu custo; ao possuidor de boa-fé indenizará pelo valor atual²⁵⁰.

Entende-se por posse de boa-fé aquela exercida pelo possuidor que ignora o vício ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa (art. 1.201, CC):

Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.

Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção.

Art. 1.202. A posse de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente.

Art. 1.203. Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida²⁵¹.

Ao possuidor de boa-fé, portanto, é garantido o direito de se ver indenizado sob pena de enriquecimento sem causa daquele que detém a melhor posse e pretende ser reintegrado, como destaca a doutrina de Anderson Schreiber:

O direito à indenização por benfeitorias também varia conforme (a) a modalidade de benfeitoria (necessária, útil ou voluptuária) e (b) a posse, se de boa-fé ou má-fé. Em síntese: o possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, podendo exercer direito de retenção da coisa para se pagar. Quanto às benfeitorias voluntárias, o possuidor de boa-fé tem direito de levanta-las, quando puder fazê-lo sem detrimento da coisa. O possuidor de má-fé somente tem direito ao ressarci-

(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 06 mar. 2026.

²⁵¹ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 06 mar. 2026.

mento das benfeitorias necessárias, não lhe assistindo nem o direito de retenção da coisa, nem o direito de levantar as benfeitorias voluptuárias²⁵².

Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. POSSE. DIREITO ASSEGURADO MEDIANTE AÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. RETENÇÃO POR BENFEITORIAS. BOA-FÉ RECONHECIDA. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão monocrática publicada em 01/03/2017, que julgara recurso interposto contra decisor publicado na vigência do CPC/73. II. Trata-se, na origem, de Ação Reivindicatória, ajuizada pelo INSS contra Waldir Neves e outra, pleiteando a confirmação do direito de propriedade da autarquia e a imissão do proprietário na posse do imóvel. O acórdão do Tribunal de origem manteve a sentença que julgara procedente, em parte, o pedido, para o fim de reconhecer e declarar a propriedade do INSS sobre o imóvel objeto do litígio, tendo a parte ré, no entanto, direito à indenização das acessões existentes no imóvel na data do ajuizamento da presente ação e que não possam ser retiradas. III. No acórdão do Tribunal de origem restou consignada a existência de peculiaridade, na hipótese em exame, uma vez que fora “decidido em ação transitada em julgado que, na disputa entre o INSS e a ora ré, a posse caberia a estes últimos”, afastando, então, a alegação de que se trataria de mera detenção do imóvel. Nesse contexto, o acórdão recorrido assentou que, especificamente no presente caso, trata-se de posse de boa-fé. IV. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de reconhecer que o possuidor de boa-fé tem direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis, e, por semelhança, das acessões, sob pena de enriquecimento ilícito (STJ, REsp 1.316.895/SP, Rel. p/ acórdão Ministro Ricardo Villa Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe de 28/06/2013). No mesmo sentido, em caso análogo: STJ, AgInt no REsp 1.565.816/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 06/10/2016. Assim, estando o acórdão recorrido em dissonância com a jurisprudência sedimentada nesta Corte, afigura-se acertada a decisão ora agravada – que conheceu do Agravo, para dar provimento ao Recurso Especial –, em face do disposto no enunciado da Súmula 568 do STJ. V. Agravo interno improvido. (STJ – AgInt no AREsp: 809492 PR 2015/0283993-4, Relator.: Ministra Assusete Magalhães, Data de Julgamento: 26/09/2017, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 06/10/2017)

Tal elemento subjetivo²⁵³, ignorância quanto ao vício da posse, apesar de geralmente desprezado na fase instrutória dos processos em geral, deve ser objeto de prova testemunhal e documental, a fim de caracterizar a qualidade da posse de acordo com o conhecimento ou desconhecimento do vício pelo possuidor²⁵⁴.

²⁵² SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil contemporâneo**. São Paulo: SaraivaJur, 2024, índice eletrônico: 881.

²⁵³ “Como mencionado em comentário ao CC 1200, a boa ou má-fé da posse diz respeito à intenção interior do possuidor, ou seja, ao seu componente subjetivo. Na posse de boa-fé o possuidor ignora, desconhece o vício ou o obstáculo impossibilitador da aquisição da posse. No caso da má-fé, ele, mesmo conhecendo as circunstâncias de fato que cercam o objeto da posse, persiste em seu intento de adquiri-la, de modo que, conscientemente, assume o risco de sofrer as consequências jurídicas advindas de sua manifestação de vontade. O conceito de posse de má-fé é construído por negação: não é expresso na Lei, mas decorre logicamente do sentido negativo das circunstâncias em que não há boa-fé; em outras palavras, o CC não diz o que é posse de má-fé; decorre das situações em que não existe boa-fé e deve ser avaliada casuisticamente. Deste modo, o legislador dá maior mobilidade ao intérprete da Lei para que este possa aferir em que casos há má-fé. Perceba-se que a boa ou má-fé estará relacionada ao momento em que há a aquisição da posse.” (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, índice eletrônico: 1979).

²⁵⁴ “Enfatizemos, de plano, que o interesse para a conceituação de posse de boa-fé diz respeito a dois fenômenos, quais sejam, a aquisição da coisa por usucapião e a questão dos frutos e benfeitorias da coisa possuída. Quando discutimos esses dois aspectos, a tipificação de posse de boa ou má-fé tem vital importância. Para a defesa da posse não é essencial a boa-fé, basta que seja uma posse nem violenta, nem precária, nem clandestina (LOPES, 1964, v. 6, p. 139). Embora existam críticos desses dispositivos sob comentário que sustentam que o legislador criou aspecto objetivo à conceituação de boa-fé na posse, as dicções legais fazem o caso concreto depender sempre do exame da vontade do possuidor. Nesses termos, temos que examinar, no caso sob testilha, se o possuidor ignora o vício da posse. Em seguida, concluiremos cessada a boa-fé no momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente” (VENOSA, Sílvio de Salvo; RODRIGUES, Cláudia. **Código civil interpretado**. São Paulo: Atlas, 2019, índice eletrônico: 2172 – 2173). CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. MATÉRIA SUSCITADA EM APELAÇÃO E EM EMBARGOS DECLARATÓRIOS E NÃO APRECIADA PELO TRIBUNAL. POSSE DE BOA-FÉ. CRITÉRIOS SUBJETIVOS. PRECEDENTES. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. I – A prestação jurisdicional exige do órgão julgador a apreciação de todos os temas relevantes

Observe-se, ainda, que, de acordo com a regra geral da Teoria do Direito de que se presume a boa-fé, o CC prevê a presunção de boa-fé para o detentor de justo título (art. 1.201, CC), cabendo a prova em contrário à outra parte²⁵⁵.

No caso paradigmático acima ementado, julgado pela 10ª Câmara de Direito Privado no processo nº 0044022-10.2015.8.19.0004, foi negado o direito de indenizar caracterizando a posse como mera detenção, apesar do demandado residir no local há mais de 20 (vinte) anos.

A jurisprudência, no entanto, não qualifica o ocupante de terreno público como possuidor, mas como mero detentor, afastando o direito de se ver indenizado, *in verbis*:

SÚMULA STF n.º 340

Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião

SÚMULA STJ n.º 619

A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. BEM PÚBLICO. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. DESAPROPRIAÇÃO DE ALEGADA POSSE DE IMÓVEL PÚBLICO. ÔNUS DA PROVA DA POSSE E DA BOA-FÉ. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. CAPÍTULO DA SENTENÇA TRANSITADO EM JULGADO. DISCUSSÃO PRECLUSA. ANÁLISE DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL PREJUDICADA ANTE O ÔBICE SUMULAR DA SÚMULA 7 DO STJ. 1. Cuida-se, na origem, de Ação de Reintegração de Posse c/c indenização proposta pelos ora recorrentes em face do Município de Sucupira do Riachão. O acórdão recorrido, considerando a inexistência de provas do direito indenizatório, julgou improcedente o pedido. 2. Hipótese em que o Tribunal local, com base na análise do conjunto fático-probatório dos autos, não vislumbrou os requisitos autorizadores do direito à indenização pela perda da posse. O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão decidiu a questão com fundamento no suporte fático-probatório dos autos, cujo reexame é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 3. Ressalte-se que o acórdão recorrido está lastreado em jurisprudência do STJ (fl. 406, e-STJ): “É certo que qualquer modalidade de desapropriação tem como pressuposto o domínio do expropriado e do domínio iminente do Poder Público, por força da supremacia dos interesses estatais. Consectariamente, é juridicamente impossível a expropriação de bens próprios, muito embora o seja, no caso da enfiteuse, viável a aquisição originária do domínio útil (REsp 798.143/RJ, Rel. Min. Luiz Fux)”. 4. Descabe falar em posse de bem público, já que, no máximo, ocorre detenção. Logo, impossível, nessa hipótese, a caracterização de desapropriação direta ou indireta de posse, posto que inexistente. Ademais, o ônus da prova da posse e da boa-fé incumbe a quem as alega. 5. Prejudicada a análise da divergência jurisprudencial se a tese sustentada esbarrar em óbice sumular por ocasião do exame do Recurso Especial pela alínea a do permissivo constitucional. 6. Finalmente, ressalta-se a inexistência de alegação, nas razões recursais, de violação ao art. 1022 do CPC de 2015.7. Recurso Especial

suscitados pelas partes, não se podendo remeter ao processo de execução matéria própria da fase de conhecimento. II – A caracterização da posse de boa ou má-fé deve pautar-se por critérios subjetivos, uma vez decorrente da convicção do possuidor. III – Tendo a matéria sido suscitada na apelação e em embargos declaratórios, a sua não apreciação viola o art. 535, CPC, devendo os autos retornar ao tribunal para ensejar o exame do ponto. (STJ – REsp: 206421 SP 1999/0019950-2, Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Data de Julgamento: 29/06/2000, T4 – Quarta Turma, Data de Publicação: DJ 25/09/2000 p. 106)

²⁵⁵ BEM MÓVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE VALIDADE DO NEGÓCIO JURÍDICO E DE PROPRIEDADE DE VEÍCULO. COMPRA E VENDA DE AUTOMÓVEL. FRAUDE. PROPRIETÁRIO VÍTIMA DE ESTELIONATO. POSTERIOR AQUISIÇÃO POR REVENDEDORA. AUSÊNCIA DE PROVA DE MÁ-FÉ DA ADQUIRENTE E QUE DETÉM A POSSE DO VEÍCULO. ÔNUS DOS RÉUS. PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ CONFIGURADA. ATO EXCLUSIVO DE TERCEIRO. RECONHECIMENTO DA PROPRIEDADE EM FAVOR DO ADQUIRENTE DE BOA-FÉ. SENTENÇA MANTIDA. A má-fé para ser considerada exige-se prova concreta e sua ausência permite a presunção de boa-fé. Em virtude da aparente regularidade na aquisição do automóvel pela demandante e não sendo possível imputar a ela a autoria do estelionato, ou a ciência da prática criminoso, é caso de se concluir pela sua condição de terceira de boa-fé e preservar o negócio por ela celebrado. Recurso desprovido.

(TJ-SP 10038823320148260625 SP 1003882-33.2014.8.26.0625, Relator.: Gilberto Leme, Data de Julgamento: 31/07/2017, 35ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 07/08/2017)

não conhecido. (STJ – REsp: 1755100 MA 2018/0161856-6, Relator.: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 20/09/2018, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 11/03/2019).

Ao mero detentor, que adentrou a faixa *non aedificandi* após a instituição desta, não assiste o direito de ser indenizado, como também resta preconizado no Manual para Ordenamento do Uso do Solo nas Faixas de Domínio e Lindeiras das Rodovias Federais (Publicação IPR – 712) do DNIT. Cita-se:

b) Efeitos – Caso o proprietário lindeiro não atenda ao recuo de 15 metros, o mesmo poderá sofrer ação judicial de natureza demolitória, “*actio de opere demoliendo*”, ainda que tivesse autorização da Prefeitura do Município da localidade, a qual seria responsabilizada como litisconsorte.

– Todavia, para aquelas construções realizadas nas faixas “*non aedificandi*” antes da vigência da lei, bem como aquelas que ali se encontravam antes da execução de um projeto de uma nova estrada, devem ser indenizadas para que sejam demolidas. Portanto, fica bem claro que para construções edificadas anteriormente ao advento da lei, sua demolição depende da prévia indenização ao proprietário, ao passo que para as construções realizadas após a vigência da lei nenhuma indenização é devida, posto que, será considerada ilegal a edificação²⁵⁶.

Mesmo que a interpretação sintática da lei civil e a jurisprudência compreendam a impossibilidade de indenização daqueles que ocupam áreas *non aedificandi*, não se pode perder de vista que tais ocupações, em sua maioria, são compostas por famílias em condição de vulnerabilidade extrema, que residem muitos anos nessas localidades, por algumas gerações, em decorrência de omissão estatal que consolida um estado de confiança legítimo ao cidadão, impondo o dever constitucional do Estado, e também do Poder Judiciário, de buscar soluções estruturadas, que conciliem a proteção da vida e da segurança coletiva com o direito fundamental à moradia, mediante reassentamento digno e previamente planejado, sob pena de enriquecimento ilícito.

5. Direito à moradia. Ativismo judicial. Política pública. Processo estrutural

A controvérsia não se limita ao plano possessório e ao Direito Administrativo, mas envolve a efetividade de valores constitucionais fundamentais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 representa um dos mais antigos documentos que conferem à moradia status de direito básico do ser humano, *in verbis*:

Artigo XXV: I) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle²⁵⁷.

Outros documentos internacionais como o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (Decreto Federal n. 591, de 06 de julho de 1992) e o Comentário Geral nº 04 do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também reconhecem a relevância de tal direito social, de forma a demonstrar a preocupação da humanidade em estabelecer o mínimo de condições dignas para a existência do ser humano.

²⁵⁶ BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Manual para ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias federais**. 2. ed. Rio de Janeiro: DNIT, 2005. Publicação IPR – 712. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/712_manual_ordenam_uso_solo.pdf. Acesso em: 06 mar. 2026.

²⁵⁷ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris: Nações Unidas, 1948.

O direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição da República²⁵⁸, é expressão da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e integra o rol de direitos sociais fundamentais, dotados de eficácia imediata. Sua proteção deve ser compatibilizada com a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF/88²⁵⁹), que constitui princípio estruturante da ordem econômica e fundamento de legitimação da própria atuação estatal sobre bens privados.

No mesmo sentido, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ) reconhece o direito à moradia como direito fundamental em seu artigo 8º:

Art. 8º – Todos têm o direito de viver com dignidade.

Parágrafo único – É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação [...] ²⁶⁰.

Da mesma forma, a lei orgânica da Cidade de São Gonçalo expressamente prevê o direito à moradia como política pública em seu art. 113 artigo, abaixo transcrito:

Art. 113 – A política urbana do Município tem como objetivos básicos:

I – garantir acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, iluminação pública, saúde, lazer, educação, segurança, limpeza pública, preservação do patrimônio ambiental e cultural, gás e drenagem das vias de circulação²⁶¹;

A respeito do tema José Afonso da Silva ensina:

Esse é daqueles direitos que têm duas faces: uma *negativa* e uma *positiva*. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia. E ela está prevista em vários dispositivos de nossa Constituição, entre os quais se destaca o art. 3º, que define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização – e não há marginalização maior do que não se ter um teto para si e para a família –, e promover o bem de todos, o que pressupõe, no mínimo, ter onde morar dignamente. Além dessas normas e princípios gerais, há ainda o disposto no art. 23, X, que dá competência comum a todas as entidades públicas da Federação para combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, o que importa, só por si, criar condições de habitabilidade adequada para todos. Mas há, ainda, norma específica determinando ação positiva no sentido da efetiva realização do direito à moradia, quando, no mesmo art. 23, IX, se estabelece a competência comum a todas as entidades públicas da Federação para combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, o que importa, por si, criar condições de habitabilidade adequada para todos²⁶².

Acerca da fundamentalidade do direito à moradia, cabe destacar a lição de Ingo Wolfgang Sarlet:

²⁵⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁵⁹ Art. 5º. XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁶⁰ RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026.

²⁶¹ SÃO GONÇALO. **Lei Orgânica do Município de São Gonçalo 1990**. São Gonçalo: Câmara Municipal, [2024]. Disponível em: <https://www.cmsg.rj.gov.br/leis/lei-organica-municipal/>. Acesso em: 09 mar. 2026.

²⁶² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 314.

No caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna e na medida em que a moradia cumpre esta função. Nessa perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). De fato, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local, para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, sem um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como em função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade²⁶³.

O descumprimento reiterado de políticas públicas decorrentes de direitos fundamentais, como a moradia, vem impondo a adoção de postura ativa pelo Judiciário, a fim de fazer valer os postulados constitucionais, diante da omissão do Executivo, independente de regras de aplicação imediata que negam a efetividade de tais direitos.

Trata-se do fenômeno conhecido como ativismo judicial cujo marco ontológico é apontado como a atuação da Suprema Corte Norte-Americana no caso *Dred Scott v. Sanford*, de 1857, notabilizado, posteriormente, pelo histórico caso *Brown v. Board of Education of Topeka I*, de 1954, julgado que, mais tarde, foi identificado com o que se convencionou chamar de processo estrutural.

No julgado *Brown vs Topeka*, a Suprema Corte Americana elidiu histórica e iníqua realidade de racismo nas escolas do Estado norte-americano, determinando que crianças brancas e pretas pudessem dividir salas de aula, a partir da interpretação do princípio da isonomia, consagrado na 14ª Emenda da Constituição americana.

Partindo de uma concepção argumentativa, para Manuel Atienza, o Direito não é simplesmente um conjunto de normas ou um sistema fechado de disposições, mas uma atividade essencialmente prática, que “*implica considerar no solo la aplicación de reglas, sino también los principios y criterios valorativos que subyacen al Derecho*”²⁶⁴.

A partir dessa Teoria da Argumentação, o elemento que legitima o ativismo judicial é o tipo de justificação que o julgador utilizará para sustentar sua decisão a fim de cumprir a função pragmática de proteção dos direitos fundamentais. O Direito, segundo o autor, é um fenômeno deveras complexo e pode ser visto sob várias perspectivas.

No Estado democrático não se pode negar, no entanto, o valor do Direito como atividade social de argumentação jurídica dirigida pragmaticamente à promoção do bem-estar do homem (artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²⁶⁵) e ao acesso à ordem jurídica justa²⁶⁶, a partir de convicções construídas através de um processo dialético e retórico²⁶⁷, que dê sentido lógico e racional a esta atividade.

²⁶³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1.113.

²⁶⁴ GAMA, Leopoldo. Atienza y el equilibrio de las razones. In: ATIENZA, Manuel; GAMA, Leopoldo; GARZÓN, Cárdenas. **Activismo judicial**. Madrid: Palestra Jurídica, 2025. p. 33.

²⁶⁵ Art. 5º – Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum. (BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2026).

²⁶⁶ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

²⁶⁷ “Un processo può considerarsi ‘giusto’ nella misura in cui aspiri e tenda a garantire non solo il rispetto formale delle procedure, ma anche l’accuratezza nell’accertamento dei fatti e nella soluzione della quaestio iuris, attraverso la compresione (cum-prehendere) e l’intelligenza (intuslegere) del giudice sulla materia del contendere, da ricostruire con la maggior precisione possibile in esito alla dialettica processuale e alla quale applicare la norma di legge rettamente individuata e interpretata” (TEDOLDI, Alberto. Processo civile e giudicato “alla deriva”. **Il Giusto Processo Civile**, Milano, ano 8, n. 4, 2013. p. 1061).

Com evidente inspiração e indução pelo constitucionalismo, a atuação sobre políticas públicas, competência natural do Poder Executivo, excepcionalmente deslocada para o ativismo judicial para a proteção e promoção de direitos fundamentais, impôs a alteração da conformação tradicional credor-devedor do processo tradicional liberal, levando a criação de uma nova espécie de processo, um novo modelo de solução adjudicada, a *structural reform*²⁶⁸, o processo estrutural, objeto de recentes, profundos e profícuos estudos no âmbito do Direito brasileiro²⁶⁹.

A necessidade de implementação efetiva de políticas públicas que atendam aos direitos fundamentais já foi introduzida em nosso Sistema Jurídico brasileiro através da *ratio decidendi* extraída do Tema 698 da repercussão geral do STF, nos seguintes termos:

Tema 698. Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.

6. Omissão Estatal. Confiança legítima

A omissão perene do Estado em adotar políticas públicas de moradia, e da Concessionária em fiscalizar a posse e a construção em áreas *non aedificandi* de sua responsabilidade, por anos e anos seguidos, incute no particular a confiança legítima quanto a justiça de sua posse, invertendo o título pelo qual a exerce.

O princípio da confiança legítima é consectário do princípio da segurança jurídica, e decorre, portanto, diretamente do Estado de Direito. Objetivamente, impõe a manutenção, no mundo jurídico de atos administrativos normativos ou de efeitos concretos, ainda que antijurídicos, desde que verificada a expectativa legítima, por parte do administrado, de estabilização dos efeitos decorrentes da conduta administrativa, protegendo-se direitos fundamentais.

Quanto ao princípio, reproduzimos as lições de Humberto Ávila:

A atuação da Administração – como foi visto na parte relativa aos fundamentos do princípio da segurança jurídica – deve ser leal, séria e justificada, de um lado, e respeitosa relativamente ao exercício dos direitos fundamentais, e outro. Dentro desse quadro normativo deve ser solucionada a questão de saber se a Administração pode anular, desde o início, ou revogar, para frente, atos normativos, atos administrativos ou, mesmo, práticas administrativas que tenham criado alguma vantagem para os contribuintes.

[...]

A evolução jurisprudencial e doutrinária tem demonstrado que, em circunstâncias excepcionais, também os atos ilícitos são dignos de proteção pela eficácia reflexa do princípio da proteção da confiança: como os atos administrativos se revestem de força normativa, também a confiança daqueles que acreditam na sua aparência de legitimidade de ser protegida.

[...]

O que se pretende dizer com todas as considerações anteriores é que não se pode decretar a nulidade de uma atuação administrativa pelo simples fato de que ela é, do ponto de vista formal, contrária ao Direito. Porque

²⁶⁸ “In my judgment this has always been the function of adjudication, clearly embraced and legitimated by Article III of the Constitution and continuous with the role of courts under common law, but within recent decades a new form of constitutional adjudication has emerged. It is largely defined by two characteristics: first, the awareness that the basic threat to our constitutional values is posed not by individuals but by the operations of large-scale organizations, the bureaucracies of modern state; and second, the realization that unless the organizations threatening these values are restructured, the threats to constitutional values cannot and will not be eliminated. For this complex task the traditional legal remedies – the damage judgment and the criminal prosecution – are inadequate. The injunction is favored remedy, though it is used not as a device for stopping some discrete act, as it might have been in other times, but as the formal medium through which the judge directs the reconstruction of an ongoing bureaucratic organization.” (FISS, Owen M.. Two models of adjudication In: GOLDWIN, Robert A; SCHAMB, William A. (ed.). **How does the constitution secure rights?**. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985. p. 36-49, p. 36).

²⁶⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodium, 2025, *passim*.

os direitos fundamentais e os princípios relacionados à atuação estatal são os fundamentos da aplicação reflexa do princípio da segurança jurídica, é preciso ultrapassar a perspectiva meramente estatal e normativa em favor de uma perspectiva baseada na disposição dos contribuintes e na atuação séria, legal e justificada da Administração²⁷⁰.

Os possuidores lindeiros agindo de boa-fé construíram suas casas sem qualquer oposição da Municipalidade ou da Concessionária para viabilizar seu direito à moradia, invertendo o título da posse que, inicial e eventualmente, poderia ter sido classificada de injusta, mas que ao longo de tantos anos de ocupação legítima e sem oposição se convolou em boa-fé, mesmo tendo sido construída após a instituição da limitação administrativa.

A posse longa decorrente da omissão estatal e da Concessionária e a vulnerabilidade técnica do possuidor, legitimam o direito de construir e fazem nascer o dever de indenizar em razão da violação da confiança sedimentada ao longo dos anos, transmutando a mera detenção em posse de boa-fé, obstaculizando a desocupação sem indenização ou reassentamento. Ainda Humberto Ávila:

Nesse quadro normativo não há espaço para o denominado ‘princípio da livre anulação dos atos administrativos ilegais’, segundo o qual a Administração pode anular ou revogar os seus atos segundo critérios de conveniência e oportunidade, independentemente²⁷¹.

A modificação unilateral e repentina da situação jurídica dos possuidores, consolidada pelo lapso temporal, atenta contra a segurança das relações jurídicas e a previsibilidade do ordenamento. É imprescindível estabelecer atuações no âmbito da Administração Pública que protejam a confiança do cidadão, afastando ou moderando os efeitos da aplicação imediata de atos administrativos editados sem a observância de tal princípio.

O princípio vem sendo amplamente aplicado pelos nossos Tribunais Superiores como se passa a demonstrar:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. SUBSISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. 1. O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, e sempre ponderando as particularidades de cada caso, já reconheceu a subsistência dos atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos aperfeiçoados antes da pacificação da matéria neste Tribunal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Precedentes. 2. O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (arts. 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STF – AgR ARE: 823985 MG – MINAS GERAIS, Relator.: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 23/03/2018, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-070 12-04-2018).

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. SUBSISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. 1. O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, e sempre ponderando as particularidades de cada caso, já reconheceu a

²⁷⁰ ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 451 e 468.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 469.

subsistência dos atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos aperfeiçoados antes da pacificação da matéria neste Tribunal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Precedentes. 2. O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF) 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STF – AgR ARE: 861595 MT – MATO GROSSO 0099931-76.2012.8.11.0000, Relator.: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 27/04/2018, Primeira Turma).

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. ESTADO DE GOIÁS. ENQUADRAMENTO. ENTIDADES PARAESTATAIS. PARTICULAR. JUNTADA DE DOCUMENTOS. ATRASO. CONSEQUÊNCIA. DESISTÊNCIA TÁCITA. IMPOSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA. 1. A Administração deve observar, na prática dos seus atos, os princípios da confiança legítima e boa-fé. 2. No caso, o impetrante formulou, tempestivamente, pedido de retorno à entidade paraestatal goiana em razão de lei local de anistia, a qual previa o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias para deduzir o pedido, sendo certo que, após o exame pelo deferimento do enquadramento (como anistiado) e do retorno (à entidade paraestatal), a Administração solicitou ao recorrente documentos, tendo o autor permanecido inerte por 176 (cento e setenta e seis) dias, o que levou o Estado a considerar a sua desistência tácita. 3. É correto entender que a data para o retorno do anistiado não poderia ser condicionada à sua pura e simples vontade, não havendo como admitir que o reingresso do particular se estendesse por tempo indefinido, como se a pretensão do impetrante fosse imprescritível, sem que a lei assim preveja (que é a máxima exceção do ordenamento). 4. De outro lado, verifica-se que não havia norma alguma que autorizasse a Administração a presumir a desistência tácita do requerente. 5. Se o Estado pretendia colmatar o vazio deixado pela inexistência expressa de prazo para apresentação dos documentos exigidos (para o retorno do particular), deveria, no mínimo, ter comunicado isso anteriormente à parte interessada, como forma de preservação dos princípios da confiança legítima e da boa-fé, pois, do contrário, causaria (como causou) absoluta surpresa ao requerente, que não poderia prever, sem disposição legal, qual seria a consequência de sua inação. 6. Recurso ordinário parcialmente provido. (STJ – RMS: 58562 GO 2018/0222108-5, Relator.: Gurgel de Faria, Data de Julgamento: 25/10/2022, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 24/11/2022)

7. Dos procedimentos para desocupação de áreas para fins de construção de rodovias ou de linhas aéreas de transmissão

A própria Administração Pública, em situações análogas, reconhece a necessidade de adotar procedimentos que resguardecem em casos análogos de desocupação de rodovias ou de redes de transmissão aéreas, a dignidade das famílias afetadas.

Exemplo eloquente são as Diretrizes Básicas para Programas de Remoção e Reassentamento, editadas pelo DNIT em 2018, que exigem a realização de diagnóstico social prévio, com aferição da vulnerabilidade socioeconômica das famílias, identificação dos núcleos mais fragilizados e implementação de medidas de reassentamento ou compensação adequadas.

O Manual para Ordenamento do Uso do Solo nas Faixas de Domínio e Lindeiras das Rodovias Federais (Publicação IPR – 712) do DNIT, prevê expressamente as diretrizes para o programa de reassentamento das famílias desapropriadas:

c) Diretrizes e Procedimentos para Reassentamento de Populações Afetadas em Obras Rodoviárias Através da Resolução nº 33/98, do Conselho Administrativo do extinto DNER, em sua Sessão nº 13, de 03/09/98, foram aprovadas as Diretrizes e Procedimentos para Reassentamento de Populações Afetadas em Obras Rodoviárias, estabelecendo diretrizes e procedimentos a serem adotados em ações de reassentamentos populacionais involuntários, integrantes de projetos a serem desenvolvidos, inserindo-se no Sistema de Gestão Ambiental do Órgão. A política destas Diretrizes visa atender as populações afetadas pelas obras rodoviárias, as mesmas venham a serem afetadas diretamente, nos seus locais

de moradia ou negócios, como também indiretamente, quando as obras as impossibilitam de manter suas vidas normais devido às alterações das condições de acessibilidade, à poeira, vibração, ruídos ou outros impactos ambientais.

4.10.1 PROCEDIMENTOS PARA REASSENTAMENTOS Para o reassentamento involuntário de pessoas afetadas por projetos de obras a serem executadas pelo DNIT, torna-se necessária a elaboração de um plano de reassentamento, levando-se em conta as condições sociais, econômicas e culturais da população envolvida no processo.

Para isto, deverão ser observados os seguintes aspectos: – cadastro com informações básicas; – marcos legais, políticas e critério para elaboração do plano de reassentamento; – definição das entidades a serem envolvidas no processo; – plano de reassentamento e execução do plano / traslado físico.

a) Cadastro. O cadastro do processo de reassentamento será constituído por um conjunto de informações sobre a população a ser reassentada, tais como:

– Dados do inventário das benfeitorias; – Dados sociais e econômicos da população envolvida; – Organização social proposta para o novo núcleo populacional; – Vocação da área e dos grupos sociais a serem assentados voluntariamente; – Fonte de renda de cada família; – Áreas planejadas para uso público no novo núcleo; – Pesquisa e investigações na área do novo núcleo, no que tange ao potencial de recurso naturais e dos padrões culturais. Em resumo, o cadastro com as informações básicas relativas à população a ser reassentada, em função do traçado da rodovia ou área afetada, incluindo os dados do inventário das benfeitorias, acompanhados dos dados sociais e econômicos das pessoas envolvidas. 59 Deverão ser definidos no cadastro as formas de organização social do novo núcleo populacional, a vocação da área e dos grupos a serem reassentados involuntariamente, as fontes de renda e áreas a serem destinadas ao uso público.

Há situação em que pode ocorrer a necessidade de reassentamento involuntário em área a ser desapropriada para a realização do mesmo. Também, deverá ser motivo de investigações a área de destino, no que tange ao potencial de recursos naturais e aos padrões culturais de modo a possibilitar o planejamento / redimensionamento da infra-estrutura existente na área de assentamento.

b) Providências Legais As providências legais abrangem as normas, com a sistemática a ser adotada antes de se proceder à remoção, nas quais deverão estar incluídos eventual auxílio material às pessoas a serem reassentadas e as assistências necessárias que possibilitem o prosseguimento de atividades que garantam a sobrevivência. Deverão ser definidas as instituições envolvidas no processo de reassentamento e suas responsabilidades.

c) Plano de Reassentamento. O plano de reassentamento, elaborado com base em Diretrizes e Procedimentos para Reassentamento, consistirá no planejamento das atividades a serem desenvolvidas, baseada na formação e aptidão da população a ser reassentada, devendo detalhar o tipo de vocação mais expressiva, tanto da área como dos grupos a serem reassentadas, tais como as atividades agrícola, pecuária, artesanal, fabril, etc. A população afetada a ser reassentada deverá participar de todas as decisões relacionadas com a recolocação, desde o início do planejamento até sua execução.

d) Translado Físico O traslado físico diz respeito ao planejamento da etapa de deslocamento das pessoas para o novo local, precedido de um cronograma de transferências e de um sistema de informações que contribuam para motivar a realização das metas programadas, minimizando os receios relativos às perdas de potencial econômico que garantam o sustento dos indivíduos a serem reassentados. A maioria das etapas do Plano de Reassentamento deverá ser executada antes do início das obras nestes locais, de modo que a população projetada seja relocada antes das obras serem iniciadas²⁷².

A Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT, de 04 de janeiro de 2019, instituiu as Diretrizes Básicas para os Programas de Remoção e Reassentamento, determinando que:

PRINCÍPIOS BÁSICOS DOS PROGRAMAS DE REMOÇÃO E REASSENTAMENTO Os princípios essenciais que deverão nortear os programas de remoção e reassentamento encontram-se descritos seguir:

²⁷² BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Manual para ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias federais**. 2. ed. Rio de Janeiro: DNIT, 2005. Publicação IPR – 712. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais/vigentes/712_manual_ordenam_uso_solo.pdf. Acesso em: 06 mar. 2026.

- Dignidade da pessoa humana: Neste contexto significa a igualdade de todos no acesso à moradia e às condições adequadas de vida. Reparação dos impactos socioeconômicos causados pelo deslocamento de populações vulneráveis, de maneira a restabelecer, na medida do possível, o seu meio de sociabilidade, evitando processos de segregação e exclusão social.
- Fortalecimento social: Este princípio visa ao estímulo da autonomia e do protagonismo social através do fortalecimento das organizações existentes no território, do auxílio na constituição e formalização de novas representações, de novos canais de participação e do controle social;
- Gestão integrada e participativa: Este princípio estabelece que deva existir canais abertos de comunicação entre empreendedores, parceiros e populações impactadas, além do incentivo à participação dos atores locais e seus representantes legais e do reconhecimento das reivindicações das populações impactadas.
- Inclusão social: Neste contexto, o princípio visa fomentar o diálogo entre os beneficiários do programa e o poder público local para que se formem parcerias e direcione-se as famílias a programas e políticas públicas locais. Deve-se atentar ao atendimento prioritário de grupos específicos/vulneráveis, como crianças, idosos, aposentados, pessoas com deficiências, minorias étnicas, entre outros.
- Interinstitucionalidade: A execução de programas de remoção e reassentamento depende da parceria do DNIT com outras instituições. Deve-se dar prioridade ao Ministério das Cidades, às prefeituras, às companhias habitacionais, aos órgãos governamentais de habitação, às organizações não governamentais locais, às associações locais, entre outras instituições que possam auxiliar o DNIT na execução dos programas de remoção e reassentamento²⁷³.

O objetivo é justamente evitar processos de exclusão social e agravamento da pobreza, assegurando que a proteção da coletividade caminhe lado a lado com a preservação de direitos fundamentais.

Essa exigência administrativa encontra ressonância também no plano legal. O art. 20 da LINDB²⁷⁴ positivou o chamado postulado do pragmatismo, segundo o qual o julgador não pode decidir de forma descolada da realidade social, devendo considerar as consequências práticas de sua decisão como elemento essencial de sua motivação. Sobre o tema, destaca Fredie Didier Jr.²⁷⁵:

Do ponto de vista normativo, já vimos que o art. 20 da LINDB inseriu no sistema vigente o postulado do pragmatismo, por meio do qual o julgador tem o dever de considerar as consequências práticas da sua decisão como elemento para a própria tomada de decisão. Isso confere à atividade decisória, de certa forma, um caráter preditivo: exige-se que o julgador antecipe os efeitos da decisão antes de tomá-la.

A Ação Direta de Descumprimento de Preceito Constitucional – ADPF nº 828, em sede de liminar ainda eficaz, determinou uma série de procedimentos para as ordens de desocupação coletiva, quais sejam:

- a) Dever de submissão do conflito a inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021;

²⁷³ BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Instrução de serviço nº 03/2019/DG/DNIT, de 04 de janeiro de 2019**. Diretrizes básicas para os programas de remoção e reassentamento. Brasília, DF: DNIT, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/central-de-conteudos/instrucoes/instrucoes-de-servicos/2019/copy_of_InstruodeServio032019DC.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

²⁷⁴ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2026).

²⁷⁵ DIDIER JUNIOR, Fredie Didier. **Curso de direito processual civil**. São Paulo: Editora Juspodium, 2025. v. 2. p. 453-454.

b) A remoção coletiva, considerando a vulnerabilidade dos ocupantes, deve (i) ser realizada mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedida de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Portanto, há regulamentação e precedentes bastantes para fundamentar uma atuação judicial e extrajudicial que garanta remoções de possuidores de boa-fé ou de eventuais detentores em respeito à dignidade da pessoa humana, ao direito à moradia apontando a atuação do Estado democrático brasileiro para a redução e erradicação da pobreza.

8. Estratégias de atuação

Diante do panorama descrito, revela-se necessária a adoção de medidas coordenadas em diferentes frentes, tanto jurisdicional quanto institucional, a fim de conferir maior racionalidade ao tratamento da matéria e prevenir a consolidação de entendimentos isolados e prejudiciais.

Tratando-se de direito coletivo impõe-se a atuação extrajudicial e judicial a partir da perspectiva do processo estrutural mediante abertura de procedimento investigatório com o objetivo de cooptar a Concessionária e os entes públicos envolvidos para a solução consensuada, de preferência mediante a celebração de TAC, através do qual se efetivem as diretrizes fixadas na Ação Direta de Descumprimento de Preceito Constitucional – ADPF nº 828.

Em caso de negativa poderá ser proposta a competente ação civil pública para a atuação ativa do Judiciário na implementação de política pública mediante processo estrutural, conforme autorizado pelo Tema STF nº 698²⁷⁶.

Nesse mesmo sentido, a relevância social do litígio recomenda a provocação da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, criada em 2023 (Ato Executivo nº 05/2023)²⁷⁷ com atribuição de mediar e resolver disputas relacionadas à posse e propriedade de terras.

O órgão atua mediante visitas técnicas, sessões de mediação e elaboração de estratégias para a execução gradual de decisões suspensas pela ADPF nº 85/DF, e tem como principais funções: mediar conflitos entre proprietários, posseiros, comunidades tradicionais e demais interessados; promover soluções pacíficas; regularizar situações possessórias; e proteger direitos de comunidades em condição de vulnerabilidade. A intervenção da Comissão pode ser provocada tanto pelos magistrados e desembargadores quanto pelas partes, advogados e demais interessados, constituindo espaço institucional de mediação e prevenção de conflitos coletivos de grande repercussão social.

A presente Comissão de Conflitos Fundiários foi criada em 2023 (Ato Executivo nº 05/2023) com atribuição de realizar visitas técnicas; sessões de mediação e, principalmente, propor estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF nº 85-DF de maneira gradual e escalonada.

Com a intenção de mediar e resolver disputas relacionadas à posse e propriedade de terras. Sua principal função é:

1. Mediar conflitos entre proprietários, posseiros, comunidades tradicionais e outros interessados;
2. Promover a resolução pacífica de disputas;
3. Regularizar a posse e propriedade de terras;

²⁷⁶ Tema 698 – Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.

²⁷⁷ COMISSÃO de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça Estado do Rio de Janeiro. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/comissao-de-conflitos-fundiarios-do-estado-do-rio-de-janeiro-cofund>. Acesso em: 25 ago. 2025.

4. Proteger direitos de comunidades vulneráveis.

A intervenção da Comissão de Conflitos Fundiários – Cofund pode ser solicitada pelos magistrados, desembargadores, pelas partes e seus respectivos advogados, bem como por qualquer terceiro interessado²⁷⁸.

Também se afigura indispensável a articulação com órgãos administrativos e de políticas públicas, em especial aqueles ligados à assistência social e à habitação, no intuito de construir alternativas viáveis de reassentamento ou indenização das famílias atingidas. Apenas por meio desse diálogo interinstitucional será possível compatibilizar a proteção da vida e da segurança, com a garantia mínima de direitos sociais, evitando que medidas judiciais de remoção resultem em agravamento de situações de exclusão e marginalização.

No âmbito jurisdicional individual, em ações compostas por litisconsórcio multitudinário é possível a atuação da Defensoria Pública na qualidade de *custus vulnerabilis* instaurando em cada processo o incidente de resolução de litígios possessórios coletivos, na forma dos arts. 554 e 565, ambos do CPC.

A atuação institucional nas hipóteses em que se pretenda fazer cumprir o objetivo de redução das desigualdades e erradicação da pobreza (art. 3º, III da CRFB²⁷⁹), garantindo a todos o acesso à justiça (art. 5º, XXXV da CRFB²⁸⁰), como forma de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB²⁸¹), ocorre no regular exercício da Procuratura Constitucional dos Necessitados²⁸², integrando o Sistema de Justiça e Proteção Social contra todas as formas de vulnerabilidade²⁸³. Na definição de Maurilio Casas Maia²⁸⁴:

‘custos vulnerabilis’ representa uma forma interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal) – atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos – representando a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político.

Ademais, o procedimento legal das ações que versam sobre litígio coletivo de posse prevê expressamente a necessidade da intimação da Defensoria Pública quando envolver pessoa em situação de hipossuficiência econômica²⁸⁵.

²⁷⁸ COMISSÃO de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça Estado do Rio de Janeiro. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/comissao-de-conflitos-fundiarios-do-estado-do-rio-de-janeiro-cofund>. Acesso em: 25 ago. 2025.

²⁷⁹ Art. 3º CRFB. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁸⁰ Art. 5º CRFB. [...] XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁸¹ Art. 3º CRFB. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁸² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 29, n. 116, p. 79-102, out./dez. 1992.

²⁸³ MAIA, Maurílio Casas. Luigi Ferrajoli e o estado defensor enquanto magistratura postulante e custos vulnerabilis. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, v. 18, n. 425, out./2014. p. 59.

²⁸⁴ MAIA, Maurílio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no direito do consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções, ordem & progresso. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 106, n. 986, dez./2017. p. 45.

²⁸⁵ Art. 554 CPC. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.

§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de**

Todavia, não se trata de legitimidade da Defensoria apenas para intervenção no feito, mas de legitimidade ampla, que confere poderes para uma defesa intransigente dos interesses do grupo vulnerável, o que por óbvio compreende a defesa contrademanda possessória coletiva, ante a hipossuficiência organizacional da coletividade representada²⁸⁶.

Imperioso ressaltar que o STJ reconheceu a atuação da Defensoria Pública em prol dos vulneráveis em decisão emblemática que foi assim divulgada no informativo de jurisprudência de número 657, datado de 25 de outubro de 2019²⁸⁷:

Salienta-se preliminarmente que, no caso, foi facultada à Defensoria Pública da União a sua atuação nos autos como *amicus curiae*. Contudo, a DPU postulou a sua intervenção como *custos vulnerabilis*, ou seja, na condição de “guardião dos vulneráveis”, o que lhe possibilitaria interpor todo e qualquer recurso. O art. 1.038, I, do Novo Código de Processo Civil, estabelece que o relator poderá solicitar ou admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, considerando a relevância da matéria e consoante dispuser o regimento interno. A Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da CF/88, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. Segundo a doutrina, *custos vulnerabilis* representa uma forma interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal), atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos, representando a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político. A doutrina pondera ainda, “que a Defensoria Pública, com fundamento no art. 134 da CF/88, e no seu intento de assegurar a promoção dos direitos humanos e a defesa [...] de forma integral, deve, sempre que o interesse jurídico justificar a oitiva do seu posicionamento institucional, atuar nos feitos que discutem direitos e/ou interesses, tanto individuais quanto coletivos, para que sua opinião institucional seja considerada, construindo assim uma decisão jurídica mais democrática”. Assim, tendo em conta que a tese proposta no recurso especial repetitivo irá, possivelmente, afetar outros recorrentes que não participaram diretamente da discussão da questão de direito, bem como em razão da vulnerabilidade do grupo de consumidores potencialmente lesado e da necessidade da defesa do direito fundamental à saúde, a Defensoria Pública da União está legitimada para atuar como *custos vulnerabilis*. (Fragmento extraído do inteiro teor do acórdão proferido nos EDcl no REsp 1.712.163-SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, por unanimidade, julgado em 25/09/2019, DJe 27/09/2019)

Portanto, a Defensoria Pública tem legitimidade para intervir em processos que encerrem litígios coletivos da posse, na qualidade de *custos vulnerabilis*, em favor dos moradores e possuidores, ante a vulnerabilidade e hipossuficiência organizacional dessa coletividade.

Considerando, por fim, o giro jurisprudencial contrário aos interesses dos assistidos, evidencia-se o potencial risco na suscitação de incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), nos termos do art. 976 do CPC²⁸⁸, que se mostra cabível quando há efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito, e haja risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

²⁸⁶ “Essa hipossuficiência, aliás, não merece ser observada tão somente sob o aspecto econômico, como pretendido pelo Código, mas também sob o ponto de vista organizacional, frente à dificuldade do grupo de pessoas em se organizar para obter assistência jurídica e exercer a defesa da sua posse.” ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Defensoria Pública**. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 335.

²⁸⁷ INFORMATIVO nº 657: 25 de outubro de 2019. In: INFORMATIVO de Jurisprudência. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?refinar=S.DIS&acao=pesquisarumae-dicao&aplicacao=informativo&livre=%270657%27.cod.&l=10>. Acesso em: 15 mar. 2025.

²⁸⁸ Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:
I – efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;
II – risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.
§ 1º A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente.

Diante do atual marco cognitivo da jurisprudência acima demonstrado, a tendência, no caso de admissibilidade de um IRDR, será a provável consolidação de entendimento desfavorável aos usuários da Defensoria Pública, em especial para uma realidade complexa que conjuga diversos tipos de moradores e de exercícios da posse e da propriedade.

Em suma, a conjugação das estratégias supramencionadas constitui caminho adequado para conferir coerência, proporcionalidade e efetividade à resposta estatal, preservando a dignidade das famílias envolvidas e reforçando a segurança jurídica.

9. Conclusão

Diante do exposto, infere-se a existência de risco concreto de mudança de orientação jurisprudencial no TJRJ, com potencial impacto negativo sobre inúmeras famílias assistidas que vivem em área de risco sob linhas de transmissão da AMPLA.

Recomenda-se, portanto, a adoção de medidas institucionais e coletivas capazes de assegurar maior uniformidade e segurança jurídica, com destaque para a assinatura de TAC e a propositura de eventuais demandas coletivas para proteção do direito fundamental à moradia e à função social da propriedade.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Pública Consultante, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

Permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

§ 2º Se não for o requerente, o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono.

§ 3º A inadmissão do incidente de resolução de demandas repetitivas por ausência de qualquer de seus pressupostos de admissibilidade não impede que, uma vez satisfeito o requisito, seja o incidente novamente suscitado.

§ 4º É incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva.

§ 5º Não serão exigidas custas processuais no incidente de resolução de demandas repetitivas. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

4.9. Parecer nº 12/2025/COCIV/DPGERJ

Ação Civil Pública. Concurso público. Inobservância de cota para indígenas. Imposição de adaptações nos testes de aptidão física para pessoas com deficiência. Dispensabilidade de litisconsórcio necessário dos outros candidatos.

1. Objeto da consulta

Trata-se de consulta acerca de ação civil pública (ACP) proposta em face do Município de Niterói e do Instituto Nacional de Seleções e Concursos (SELECON) em virtude de irregularidades no concurso público para provimento de cargos da carreira de Guarda Civil Municipal.

O concurso prevê 209 (duzentos e nove) vagas e Cadastro de Reserva, no entanto, o edital não estabeleceu cotas para participantes indígenas, determinando reserva de vagas de 10% (dez por cento) para pessoas com deficiência e 20% (vinte por cento) para indivíduos negros e pardos.

Não havia qualquer tipo de adaptação nos testes de aptidão física (TAFs) para os candidatos com deficiência, limitando-se às adaptações quanto ao sexo do candidato.

Nos pedidos da referida ação civil pública, foi requerido ao juízo a citação de todos os demais concursandos na condição de litisconsórcio passivo necessário, *in verbis*:

- (i) O recebimento do pedido principal, na forma do art. 308 do CPC c/c art. 3o da Lei 7.347/1985;
- (ii) A concessão da tutela de urgência cautelar, para determinar-se a imediata suspensão das convocações em curso;
- (iii) A citação dos candidatos aprovados no certame, na condição de litisconsórcio passivo necessário, conforme o art. 114 do CPC e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (RMS 50.635/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 27/04/2017);
- (iv) Ao final, seja declarada a nulidade do concurso público de Edital no 01/2024 (Processo 9900008841/2024) e dos atos subsequentes praticados, determinando-se ao Município de Niterói e ao Instituto Selecon a retificação do Edital nº 0001/2024 para que: (a) reserve vagas para pessoas indígenas, em grupo distinto das pessoas pretas e pardas; (b) preveja a adaptação do Exame Antropométrico e Prova de Capacidade Física para pessoas com deficiência física e conforme a idade, seguindo critérios de razoabilidade e proporcionalidade ditados pela ADI 6476; (c) preveja o fornecimento da filmagem da prova física aos candidatos, independente de requerimento administrativo para tanto, a fim de possibilitar o conhecimento dos motivos do ato de indeferimento/reprovação pelos quais a banca examinadora concluir pela reprovação e, a critério do candidato, possibilitar a impugnação contra a decisão; e (d) sejam reabertas as inscrições com prazo razoável e com ampla divulgação da retificação do edital para permitir a devida inclusão das pessoas indígenas ora contempladas com a reserva de vagas.
- (v) Subsidiariamente, caso V. Exa entenda pela improcedência total ou parcial da pretensão principal, requer seja declarada a nulidade das provas referentes à 2a etapa (Exame Antropométrico e Prova de Capacidade Física) e dos atos subsequentes praticados referentes ao concurso público de Edital no 01/2024 (Processo 9900008841/2024), determinado ao Município de Niterói e ao Instituto Selecon a retificação do Edital nº 0001/2024 para que: (a) preveja a adaptação do Exame Antropométrico e Prova de Capacidade Física para pessoas com deficiência física, mental e/ou sensorial e conforme a faixa etária, seguindo critérios de razoabilidade e proporcionalidade ditados pela ADI 6476; (b) realize nova convocação dos candidatos, com lapso mínimo de 1 (um) mês entre a convocação e a aplicação dos testes físicos; e (c) forneça a filmagem da prova física aos candidatos, independente de requerimento administrativo para tanto, a fim de possibilitar o conhecimento dos motivos do ato de indeferimento/reprovação pelos quais a banca examinadora concluiu pela reprovação e, a critério do candidato, possibilitar a impugnação contra a decisão.

A ACP pretende, portanto, a nulidade do concurso e de seus atos subsequentes, previsão de parcela de vagas destinadas à população indígena, adaptações nos TAFs para candidatos com deficiência. Na hipótese de não acolhimento da primeira demanda, pede-se a nulidade a partir da segunda fase do certame e seus atos subsequentes.

É o relatório.

2. Necessidade de cota para candidatos indígenas

O Edital nº 01/2024 do Concurso do Município de Niterói para Guarda Civil Municipal há previsão de parcela de vagas apenas para pessoas com deficiência e negros e pardos, não dispondo a mesma previsão para a população indígena, colocando-se em contradição com o marco normativo atual legal e constitucional.

Com os avanços socioculturais no país, o ordenamento jurídico passou por reformas a fim de atualizar-se à realidade fática, tendo a Constituição Federal (CRFB) de 1988 inovado, passando a ostentar capítulo exclusivo aos direitos dos indígenas, composto pelos artigos 231²⁸⁹ e 232²⁹⁰, CRFB.

O direito de grupos minoritários de gozarem de parcelas de vagas ofertadas por concursos públicos passou a ser amplamente reconhecido pela lei federal e pelos Tribunais Superiores:

Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025²⁹¹

[...]

Art. 1º É reservado às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas:

I – nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;

II – nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993 (Lei de Contratação Temporária de Interesse Público), para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

§ 1º Ato do Poder Executivo regulamentará as vagas reservadas a indígenas e a quilombolas previstas no *caput* deste artigo.

§ 2º O percentual previsto no *caput* deste artigo será aplicado sobre a totalidade das vagas expressamente previstas no edital do concurso público ou do processo seletivo simplificado e sobre as demais vagas que surgirem durante a validade do certame.

Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido. 1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. 1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente. 1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator “raça” como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior

²⁸⁹ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...] (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

²⁹⁰ Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2026)

²⁹¹ BRASIL. **Lei nº 15.142, de 03 de junho de 2025**. Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas; e revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15142.htm. Acesso em: 09 mar. 2026.

extensão, criando uma “burocracia representativa”, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais. 1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014. 2. Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. 3. Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas. 4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: “É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”. (STF – ADC: 41 DF 0000833-70.2016.1.00.0000, Relator.: Roberto Barroso, Data de Julgamento: 08/06/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/08/2017)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. RESERVA DE VAGAS. PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. AUSÊNCIA. NULIDADE. OCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. I – Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Pirapora – SAAE objetivando a anulação e o aditamento do Edital do concurso público n. 01/2018, com a inclusão de reserva de 5% das vagas para pessoas portadoras de deficiência. II – Na sentença, julgaram-se procedentes os pedidos. No Tribunal a quo, a sentença foi parcialmente reformada para afastar a anulação do concurso e de retificação do edital. Esta Corte conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial. III – A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a ausência de previsão, no edital do concurso público, de vagas para os portadores de deficiência, justifica a anulação do certame. IV – A exclusão expressa de vagas para candidatos portadores de deficiência, como se observa no edital do certame, não só ficou violada na legislação infraconstitucional, como também restringiu a ampla participação de candidatos nessa situação, violando-se a ampla concorrência. V – Nos termos do citado art. 3º do Decreto n. 9.508/1918, a participação de candidatos portadores de deficiência pressupõe a previsão editalícia de especificidades, visando garantir a regular e ampla concorrência, que, por não ser encontrar presente no acórdão, fica este merecedor de reforma. VI – Com relação aos dispositivos tidos por violados, merece reparos o julgado ora recorrido, porquanto se encontra em contradição com o entendimento desta Corte Superior, no que tange à reserva de vagas para deficientes. Nesse sentido: (AgInt nos EDcl no RMS n. 66.980/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/2/2022, DJe 15/3/2022) VII – Agravo interno improvido. (STJ – AgInt no AREsp: 1998289 MG 2021/0319197-9, Data de Julgamento: 13/02/2023, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/02/2023)

Diante disso, a Lei Estadual nº 6.067/2011²⁹², com redação dada pela Lei nº 9.852/2022, determina expressamente que todos os concursos públicos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro deverão reservar parcela das vagas para negros e indígenas. Eis seu artigo 1º:

²⁹² RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 6.067, de 25 de outubro de 2011**. Dispõe sobre a reserva aos negros e índios de vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos integrantes da administração pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-6067-2011-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-reserva-de-vagas-para-negros-e-indios-nos-concursos-publicos-para-provimento-de-cargos-efetivos-e-empregos-publicos-integrantes-dos-quadros-permanentes-de-pessoal-do-poder-executivo-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-das-entidades-de-sua-administracao-indireta>. Acesso em: 10 mar. 2026.

Art. 1º Ficam reservadas aos negros e indígenas 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos integrantes dos quadros permanentes de pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dos Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

§ 1º Se, na apuração do número de vagas reservadas a negros e indígenas, resultar número decimal igual ou maior do que 0,5 (meio), adotar-se-á o número inteiro imediatamente superior; se menor do que 0,5 (meio), adotar-se-á o número inteiro imediatamente inferior.

§ 2º Os candidatos destinatários da reserva de vagas a negros e indígenas sempre concorrerão à totalidade das vagas existentes, sendo vedado restringir-lhes o acesso aos cargos ou empregos objeto do certame às vagas reservadas.

§ 3º Os candidatos que não sejam destinatários da reserva de vagas a negros e indígenas concorrerão às demais vagas oferecidas no concurso, excluídas aquelas objeto da reserva.

§ 4º Para os efeitos desta Lei será considerado negro ou indígena o candidato que assim se declare no momento da inscrição, sendo vedada qualquer solicitação por parte do candidato após a conclusão da inscrição ou participação do certame.

§ 5º A autodeclaração é facultativa, ficando o candidato submetido às regras gerais estabelecidas no edital do concurso, caso não opte pela reserva de vagas.

§ 6º Não havendo candidatos negros ou indígenas aprovados, as vagas incluídas na reserva prevista neste artigo serão revertidas para o cômputo geral de vagas oferecidas no concurso, podendo ser preenchidas pelos demais candidatos aprovados, obedecida a ordem de classificação.

§ 7º Estende-se o disposto nesta Lei aos concursos públicos realizados pelo Poder Legislativo Estadual.

§ 8º Se o número de vagas oferecidas for igual ou inferior a 20 (vinte) o percentual da reserva citada no caput será de 10% (dez por cento).

À vista da legislação *supra*, a jurisprudência fluminense construiu consolidado entendimento pela obrigatoriedade de reserva de parcela de vagas em concursos públicos para a população indígena, como se extrai dos julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ):

APELAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO COMUM. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. Concurso público para provimento ao cargo de Investigador Policial do Quadro Permanente da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Cotas raciais. Autodeclaração. Banca examinadora que conclui que a candidata não pode ser identificada como beneficiária das políticas de cotas raciais. Eliminação do certame. Sentença que anula o ato administrativo. Irresignação do Estado. A definição do grupo racial e a análise de características fenotípicas perpassam por critérios subjetivos, vale dizer, sem análise técnica. A autora apresentou documentos que demonstram suas características físicas, que se identifica como pessoa negra ou parda e que possui predicados fenotípicos comuns a esse grupo. Comprovação de procedimento cirúrgico de rinoplastia, para remodelagem da estrutura nasal e de alisamento dos cabelos, mediante procedimento químico, que não tem o condão de afastar a origem étnica racial da candidata. Aplicação da Lei Estadual nº 6.067/11, com redação dada pela Lei Estadual nº 9.852/22, que dispõe sobre reserva de vagas para negros e indígenas nos concursos públicos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Escorreita a sentença, determinante da anulação do ato administrativo, sem ofensa aos princípios da legalidade, da isonomia e da separação dos poderes. Precedentes. Recurso Desprovido. (TJ-RJ – APELAÇÃO: 08016224020238190012 202400127411, Relator.: Des(a). Cláudio Luiz Braga Dell’Orto, Data de Julgamento: 30/04/2024, Primeira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 03/05/2024)

Diante do exposto, a necessidade do concurso público de prever a reserva de vagas para a população indígena é manifesta, conforme a Lei Federal nº 15.142/25 e a Lei Estadual nº 6.067/11, diplomas que concretizam os ditames constitucionais de igualdade e isonomia.

3. Necessidade de adaptação dos testes de aptidão física para pessoas com deficiência

Efetivando os princípios da dignidade da pessoa humana²⁹³ e da igualdade²⁹⁴ consagrados na Constituição Federal, a Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência – CDPD²⁹⁵ determina expressamente em seu artigo 2º que a recusa de adaptação razoável é caracterizada como “discriminação por motivo de deficiência”, *verbis*:

Discriminação por motivo de deficiência significa qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. Abrange todas as formas de discriminação, inclusive a recusa de adaptação razoável.

Reafirmando e reforçando tal arcabouço normativo, o Decreto nº 9.508/2018²⁹⁶ foi emblemático para as pessoas com deficiência, uma vez que prevê a obrigatoriedade de reserva de vagas²⁹⁷ e a possibilidade de uso de tecnologias assistivas ao grupo minoritário²⁹⁸.

No afã de garantir às pessoas com deficiência condições de igualdade para competir em concursos públicos, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu na medida cautelar na ADI nº 6.476 de relatoria do Min. Luiz Roberto Barroso e sua jurisprudência consequente:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCURSO PÚBLICO. DECRETO QUE EXCLUI A ADAPTAÇÃO DE PROVAS FÍSICAS PARA CANDIDATOS COM DEFICIÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra decreto que tem por objeto “excluir a previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência e estabelecer que os critérios de aprovação dessas provas

²⁹³ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III – a dignidade da pessoa humana;

[...] (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.)

²⁹⁴ “A construção de uma sociedade justa e solidária (princípio da solidariedade) e a busca pela redução das desigualdades sociais e regionais estão associadas à concretização do princípio da igualdade, em seu aspecto substancial (igualdade material). Nesse sentido, legitimam a adoção de políticas afirmativas (ações afirmativas ou discriminações positivas) por parte do Estado. [...] ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput), o qual impõe um tratamento isonômico a todos os membros de uma mesma categoria essencial.” (NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: JusPodivm, 2023).

²⁹⁵ BRASIL. Ministério Da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial dos Direitos Da Pessoa com Deficiência. **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**: Lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (estatuto da pessoa com deficiência). Brasília, Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/Oficina%20PCF/JUSTI%C3%87A%20E%20CIDADANIA/convencao-e-lbi-pdf.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

²⁹⁶ BRASIL. **Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018**. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9508.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

²⁹⁷ Art. 1º Fica assegurado à pessoa com deficiência o direito de concorrer, no âmbito da administração pública federal direta e indireta, e em igualdade de oportunidade com os demais candidatos, nas seguintes seleções: [...]

§ 1º Ficam reservadas às pessoas com deficiência, no mínimo, cinco por cento das vagas oferecidas para o provimento de cargos efetivos e para a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da administração pública federal direta e indireta.” [...] (BRASIL. **Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018**. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9508.htm. Acesso em: 10 mar. 2026).

²⁹⁸ Art. 3º Para os fins do disposto neste Decreto, os editais dos concursos públicos e dos processos seletivos de que trata a Lei nº 8.745, de 1993, indicarão: [...]

VI – a previsão da possibilidade de uso, nas provas físicas, de tecnologias assistivas que o candidato com deficiência já utilize, sem a necessidade de adaptações adicionais, inclusive durante o curso de formação, se houver, e no estágio probatório ou no período de experiência. (BRASIL. **Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018**. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9508.htm. Acesso em: 10 mar. 2026).

poderão seguir os mesmos critérios aplicados aos demais candidatos”. 2. De acordo com o art. 2º da Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência – CDPD, considera-se discriminação por motivo de deficiência a recusa de adaptação razoável. 3. O art. 3º, VI, do Decreto nº 9.508/2018, que prevê a possibilidade de o candidato com deficiência utilizar nas provas físicas suas próprias tecnologias assistivas, sem a necessidade de adaptações adicionais, estabelece uma faculdade em benefício do candidato com deficiência. É inconstitucional a interpretação que exclua o direito desses candidatos à adaptação razoável. 4. O art. 4º, § 4º, do Decreto nº 9.508/2018, que estabelece que os critérios de aprovação nas provas físicas poderão ser os mesmos para candidatos com e sem deficiência, somente é aplicável às hipóteses em que essa exigência for indispensável ao exercício das funções próprias de um cargo público específico. É inconstitucional a interpretação que submeta candidatos com e sem deficiência aos mesmos critérios nas provas físicas, sem a demonstração da sua necessidade para o desempenho da função pública. 5. Medida cautelar concedida.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 07.06.2024. CONCURSO PÚBLICO. TESTE DE BARRA FIXA. AGENTE DA POLÍCIA FEDERAL. CANDIDATA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA. EXIGÊNCIA DE APTIDÃO FÍSICA PLENA. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 6.476. 1. O Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6.476, de relatoria do Min. Roberto Barroso, DJe 16 .09.2021, fixou as seguintes teses: “I – É inconstitucional a interpretação que exclui o direito de candidatos com deficiência à adaptação razoável em provas físicas de concursos públicos; II – É inconstitucional a submissão genérica de candidatos com e sem deficiência aos mesmos critérios em provas físicas, sem a demonstração da sua necessidade para o exercício da função pública”. 2. O acórdão recorrido não decidiu a causa em harmonia com a jurisprudência desta Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF – ARE: 1484184 RN, Relator.: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 09/09/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-s/n DIVULG 17-09-2024 PUBLIC 18-09-2024)

Direito Constitucional e Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Referendo da Medida Cautelar. Conversão em Julgamento de Mérito. Concurso Público. Decreto que exclui a adaptação de provas físicas para candidatos com deficiência. 1. Ação direta contra decreto que tem por objeto ‘excluir a previsão de adaptação das provas físicas para candidatos com deficiência e estabelecer que os critérios de aprovação dessas provas poderão seguir os mesmos critérios aplicados aos demais candidatos’. 2. De acordo com o art. 2º da Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência – CDPD, a recusa de adaptação razoável é considerada discriminação por motivo de deficiência. 3. O art. 3º, VI, do Decreto nº 9.508/2018, estabelece uma faculdade em benefício do candidato com deficiência, que pode utilizar suas próprias tecnologias assistivas e adaptações adicionais, se assim preferir. É inconstitucional a interpretação que exclua o direito desses candidatos à adaptação razoável. 4. O art. 4º, § 4º, do Decreto nº 9.508/2018, que estabelece que os critérios de aprovação nas provas físicas poderão ser os mesmos para candidatos com e sem deficiência, somente é aplicável às hipóteses em que essa exigência for indispensável ao exercício das funções próprias de um cargo público específico. É inconstitucional a interpretação que submeta candidatos com e sem deficiência aos mesmos critérios nas provas físicas, sem a demonstração da sua necessidade para o desempenho da função pública. 5. Referendo da medida cautelar convertido em julgamento de mérito. Pedido julgado procedente, com a fixação das seguintes teses de julgamento: 1. É inconstitucional a interpretação que exclui o direito de candidatos com deficiência à adaptação razoável em provas físicas de concursos públicos; 2. É inconstitucional a submissão genérica de candidatos com e sem deficiência aos mesmos critérios em provas físicas, sem a demonstração da sua necessidade para o exercício da função pública. (STF – ADI: 6476 DF, Relator.: Roberto Barroso, Data de Julgamento: 08/09/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/09/2021)

Frente o exposto, a legislação federal e a internacional são evidentes quanto a obrigatoriedade de adaptação de testes de aptidão física.

4. Pedido de citação dos outros candidatos na qualidade de litisconsórcio passivo necessário. Direito atingido e expectativa de direito como parâmetros para a exigência ou dispensa de litisconsórcio.

Na petição inicial da ACP em análise, a Exma. Sra. Dra. Defensora Pública Consulente requereu, em meio aos pedidos, a citação de todos os outros concursandos para integrarem litisconsórcio passivo.

Segundo a Exma. Sra. Dra. Consulente a referida conformação da inicial está calcada no artigo 114 do Código de Processo Civil (CPC)²⁹⁹ e pelo julgamento do RMS 50.635/DF³⁰⁰, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CARTÓRIO. NOTIFICAÇÃO DOS DEMAIS CANDIDATOS MAIS BEM CLASSIFICADOS QUE O IMPETRANTE. DESNECESSIDADE. CITAÇÃO DE LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS NÃO REALIZADA. POTENCIAL ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINAL. NECESSIDADE DA CITAÇÃO. NULIDADE PROCESSUAL. ANULAÇÃO DO ACÓRDÃO E RETORNO DOS AUTOS À INSTÂNCIA ORDINÁRIA PARA REGULARIZAÇÃO. 1. Na origem, cuida-se de Mandado de Segurança impetrado por candidata portadora de necessidade especial aprovada no Concurso Público para Outorga de Delegações de Serventias Extrajudiciais de Notas e de Registro do Distrito Federal (Edital 1/2013), promovido pelo TJDF, visando à anulação do Edital 29/2015 e dos atos a ele subsequentes, porque foi publicado o resultado final do certame sem que constassem na classificação geral os candidatos portadores de necessidade especial também aprovados, os quais foram arrolados apenas em lista específica, embora o item 14.3 do edital do certame assegurasse que os candidatos com deficiência teriam seus nomes publicados tanto em lista específica quanto na lista de classificação geral. 2. A ordem foi denegada pelo Tribunal de origem (acórdão de fls. 512-527, e-STJ) por ausência das condições da ação, sob o fundamento de que a impetrante deveria ter notificado judicialmente os demais candidatos classificados nas listas de divulgação do resultado final do certame, tanto os da lista de candidatos portadores de necessidades especiais quanto os daquela relativa aos demais candidatos, em virtude do disposto no caput do artigo 3º da Lei 12.016/2009, segundo o qual “o titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, no prazo de 30 (trinta) dias, quando notificado judicialmente”, e no respectivo parágrafo único, segundo o qual “o exercício do direito previsto no caput deste artigo submete-se ao prazo fixado no art. 23 desta Lei, contado da notificação”, ou seja, ao prazo de 120 dias contados da notificação de cada um dos demais candidatos. 3. A regra contida no art. 3º, caput, da Lei 12.016/2009 é inaplicável à hipótese dos autos, uma vez que o eventual direito da impetrante de figurar na lista de classificação geral não decorre do direito de terceiros, ainda que estes sejam os demais candidatos do certame, aprovados em melhor classificação. Precedente nesse sentido: MS 19.227/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, primeira seção, DJe 30/04/2013. 4. O concurso público de que tratam os autos destinou-se à outorga de Delegações de Serventias Extrajudiciais de Notas e de Registro, ou seja, de titularidade vitalícia de cartórios, certame que “apresenta a peculiaridade de ter posições fixas, pois depende de forma direta da vacância de serventias extrajudiciais”, consoante acentuado no julgamento do RMS 44.566/MG, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 16.12.2015. 5. O STJ firmou o entendimento de que sempre que os efeitos da sentença atingem os candidatos já aprovados, alterando-lhes notas e ordem de classificação, devem todos eles integrar a lide na condição de litisconsortes necessários, em aplicação ao comando do art. 47 do CPC, sob pena de nulidade do processo a partir de sua origem. Precedentes: RMS 40.956/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 1º.4.2013; AgRg no RMS 37.596/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 4.6.2013; RMS 27.777/PI, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 2.4.2012; AgRg no RMS 25.487/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 18/3/2009. 6. Com amparo no ditame do art. 24 da Lei 12.016/2009, é possível a inclusão de litisconsortes passivos necessários em casos excepcionais ao Mandado de Segurança, apesar do cunho processual diverso do rito mandamental. Precedentes: RMS 44.566/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16/12/2015; RMS 44.122/TO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19.8.2015. 7. No caso concreto, é imperativa a necessidade de citação dos candidatos aprovados no certame em melhor classificação que a da impetrante, na condição de litisconsortes passivos necessários, uma vez que a alteração do resultado pode repercutir na esfera jurídica individual. 8. Impõe-se a anulação do acórdão de origem e a devolução

²⁹⁹ Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 mar. 2026).

³⁰⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso em Mandado de Segurança nº 50.635/DF (2016/0104030-4)**. Relator: Ministro Herman Benjamin, julgado em: 13 dez. 2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=rms+50635&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em: 10 mar. 2016.

autos à instância ordinária a fim de que seja feita a citação dos litisconsortes passivos necessários, nos termos do art. 47 do Código de Processo Civil e da jurisprudência do STJ. 9. Recurso Ordinário provido em parte. (STJ – RMS: 50635 DF 2016/0104030-4, Relator.: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 13/12/2016, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 27/04/2017).

Observe-se, no entanto, que o julgado indicado não guarda relação de adequação absoluta com o que se encontra no atual estado da arte da jurisprudência do STJ, que esmiuçou de forma mais aprofundada a diferenciação das hipóteses de necessidade ou dispensa do litisconsórcio, quando antes se limitava a afirmar a obrigatoriedade ou a dispensa de sua formação.

Da pesquisa de jurisprudência do STJ acerca do litisconsórcio em ações individuais que controvertem classificação e nulidade de concursos públicos, observa-se uma tendência de mudança de entendimento no sentido da dispensabilidade de formação do litisconsórcio no polo passivo, mesmo em mandados de segurança individuais:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. CONCURSO PÚBLICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DESNECESSIDADE 1. Infirmar o entendimento alcançado pela Corte de origem demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é inviável na via de recurso especial (Súmula 7 do STJ). 2. Consoante o entendimento desta Corte, em regra, é dispensável a formação de litisconsórcio passivo necessário entre candidatos participantes de concurso público, tendo em vista que estes têm apenas expectativa de direito à nomeação. 3. Agravo interno desprovido. (STJ – AgInt no AgInt no AREsp: 1993974 PI 2021/0315409-0, Data de Julgamento: 26/09/2022, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 03/10/2022)

PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. INOCORRÊNCIA. PRETENSÃO DE NOMEAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. MERA EXPECTATIVA DE DIREITO. FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. PRESCINDIBILIDADE. AUSÊNCIA DE CIENTIFICAÇÃO EFETIVA ACERDA DA NOMEAÇÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II – A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade. III – O acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual é desnecessária a citação dos demais aprovados no concurso público, em litisconsórcio necessário, em demanda cuja pretensão limita-se a imediata nomeação no cargo disputado, porquanto a eventual concessão da ordem não afetará a esfera jurídica dos outros candidatos. IV – In casu, rever o entendimento do Tribunal de origem, o qual concluiu pela ausência de cientificação efetiva da nomeação, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ. V – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. VI – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. VII – Agravo Interno improvido. (STJ – AgInt no REsp: 2106639 MG 2023/0306048-7, Relator.: Ministra Regina Helena Costa, Data de Julgamento: 08/04/2024, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 11/04/2024).

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INOCORRÊNCIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Hipótese em que o Tribunal local consignou (fl. 632, e-STJ): “Como se observa, o CESPE/UnB é mero executor do certame, contratado, neste caso, pelo Estado do Piauí para elaboração e execução do processo seletivo, não possuindo, assim, razão para se acatar as preliminares arguidas pelo Estado”. 2. A jurisprudência do STJ é no sentido de que, tendo a banca sido contratada pelo Poder Público do Estado, para atuar como mera executora, atuando por delegação, compete ao juízo comum estadual dirimir controvérsias acerca do referido certame. 3. O Superior Tribunal de Justiça

entende que, em se tratando de concurso público, não há a formação de litisconsórcio passivo necessário, visto que os candidatos detêm apenas expectativa de direito à nomeação. 4. O STJ possui entendimento de que, para aferir a existência de direito líquido e certo à concessão da segurança ou a necessidade de dilação probatória, seria preciso exceder os fundamentos colacionados no acórdão recorrido, com a incursão no conteúdo fático-probatório dos autos, o que implica reexame de provas, inviável em Recurso Especial, consoante a Súmula 7/STJ. 5. Agravo Interno não provido. (STJ – AgInt no REsp: 1747897 PI 2018/0139480-4, Relator.: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 07/02/2019, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 11/03/2019)

Portanto, caracterizada a mudança de marco normativo em sede da jurisprudência do STJ na direção de reconhecer como dispensável a formação de litisconsórcio passivo necessário, com os outros candidatos do concurso, em razão destes possuírem mera expectativa de direito.

A interpretação se desenvolve, então, a partir da diferenciação entre a presença da expectativa de direito em contraposição ao alcance de direito dos demais concursandos, o que determina a desnecessidade ou a necessidade do litisconsórcio passivo necessário.

Segundo a jurisprudência, o candidato ainda não nomeado possui somente expectativa de direito, não sendo, portanto, necessária a sua participação como litisconsorte necessário, o que difere da pretensão de questionamento da validade do certame que retira ou altera a classificação de candidatos que, nomeados após a homologação do concurso, já se encontram em exercício no cargo, facultando-lhes o contraditório e a ampla defesa. Neste sentido:

REsp 472.403/ES – 5ª Turma (2003) – neste antigo recurso especial, o STJ entendeu que é ‘evidente a necessidade de que os demais participantes do concurso sejam citados para integrar a lide, posto que a concessão da segurança implicará necessariamente na invasão da esfera jurídica destes’. A corte declarou nulo o processo por não ter sido promovida a citação dos litisconsortes passivos necessários. REsp 50.635/DF (RMS 50.635 – 2017) – recurso ordinário em mandado de segurança de candidata com deficiência. O STJ afirmou que, em concursos para cartórios com número fixo de vagas, quando os efeitos da sentença atingem candidatos já aprovados, alterando-lhes notas e ordem de classificação, todos devem integrar a lide como litisconsortes necessários, aplicando o art. 47 do CPC. Nessa hipótese, a corte anulou o acórdão de origem e determinou a citação dos candidatos mais bem classificados.

O litisconsórcio passivo apenas será necessário quando a integração daqueles indivíduos que não figuram entre as partes for indispensável para o processo, em razão da natureza da relação jurídica do objeto da demanda. Fredie Didier Jr.³⁰¹ leciona sobre o instituto:

Há litisconsórcio necessário quando a sua formação for obrigatória.

O litisconsórcio necessário está ligado diretamente à indispensabilidade da integração do polo da relação processual por todos os sujeitos, seja por conta da própria natureza da relação jurídica discutida (unitariedade), seja por imperativo legal. A necessidade atua, por isso, na formação do litisconsórcio e nisso, repese-se, difere da unitariedade, vez que esta pressupõe um litisconsórcio já formado. O litisconsórcio necessário revela casos de legitimação ad causam conjunta ou complexa. [...]

o litisconsórcio é necessário quando a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes; ou seja, será necessário quando for necessário. Mas no trecho em que remete à relação jurídica controvertida (“quando, pela natureza da relação jurídica controvertida”) o legislador indica que está a referir-se ao litisconsórcio unitário, que é o tipo de litisconsórcio definido a partir da relação jurídica litigiosa.

A norma, a tese jurídica, que se extrai é que ‘em regra, é prescindível a formação de litisconsórcio passivo necessário entre candidatos de concurso público, na medida em que eles têm apenas expectativa de direito à nomeação’ (STJ, MS 24.596/DF, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Corte Especial, DJe de 20/9/2019). Mas se aprovados e tomam posse, a sua situação jurídica torna-se passível de ser revertida pela solução a ser dada à controvérsia.

³⁰¹ DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Salvador: JusPodivm, 2019.

É possível localizar julgados do STF aplicando essa mesma tese jurídica em ações coletivas, como se depreende do seguinte trecho, *in verbis*:

Com relação ao litisconsórcio necessário aventado pela parte ré, aplico analogicamente a orientação sedimentada no âmbito do Supremo Tribunal Federal a respeito dos concursos públicos em geral, segundo a qual ‘a citação de candidatos à investidura em cargo público para a formação de litisconsórcio passivo necessário apenas é obrigatório quando o deslinde da causa pode acarretar interferência direta na esfera jurídica dos demais concursandos’ (RE 666092 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 03/04/2012). (STF – ARE: 961459 RS – RIO GRANDE DO SUL, Relator.: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 10/05/2016, Data de Publicação: DJe-097 13/05/2016).

Volvendo ao processo coletivo, o raciocínio anterior se impõe com maior razão, considerando o regime jurídico da coisa julgada coletiva, previsto no artigo 103 do CDC³⁰², adotado como regra geral no microsistema de tutela coletiva³⁰³. Cita-se:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I – erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II – ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III – erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Observa-se que a coisa julgada coletiva pode produzir efeitos *ultra partes* (artigo 103, II) ou *erga omnes* (artigo 103, I ou III) a depender da natureza do direito objeto da demanda, de forma a contemplar os direitos individuais da coletividade, de grupo, categoria ou classe interessada (art. 103, § 1º e 2º).

Como a sentença de procedência na ação coletiva tem aptidão de produzir efeitos na esfera jurídica individual daqueles que se adequam como titulares do direito coletivo ou individual homogêneo, desnecessária a formação do litisconsórcio com os demais candidatos. Nesse sentido, cita-se lição de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.³⁰⁴:

³⁰² BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

³⁰³ STJ – EREsp: 1493031 MG 2012/0245996-8, Relator: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 06/03/2024, CE – CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 09/04/2024; BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (2ª turma). **Recurso em Mandado de Segurança nº 52.018/PI (2016/0248882-0)** Relator.: Min. Francisco Falcão, julgado em: 13 dez. 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=RMS%3A+52018+&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em: 10 mar. 2026.

³⁰⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

A cognição nos processos coletivos é mais ampla para alcançar a decisão de mérito e mais bem proteger os direitos coletivos. Lembramos que os processos coletivos têm dupla finalidade: tutelar os novos direitos (direitos de grupo) e resolver os litígios repetitivos.

Justamente por isso, considerando a maior certeza nos juízos de procedência, o CDC estabelece que a coisa julgada coletiva estende os seus efeitos ao plano *individual in utilibus*: o indivíduo poderá valer-se da coisa julgada coletiva para proceder à liquidação dos seus prejuízos e promover a execução da sentença (art. 103, § 3º). Trata-se do denominado transporte *in utilibus* da coisa julgada coletiva para o plano individual.

Isso significa que se, por um lado, a sentença coletiva de improcedência do pedido não produz efeitos na esfera individual, não prejudicando as pretensões individuais (art. 103, § 1º, CDC²¹), por outro, a sentença de procedência nas ações para tutela de direitos difusos e coletivos *stricto sensu* poderá ser liquidada e executada no plano individual sem a necessidade de um novo processo para a afirmação do *an debeatur* (o que é devido). A coisa julgada coletiva irá beneficiá-los do mesmo modo que a sentença penal condenatória beneficia os titulares de direitos civis decorrente de ilícito penal.

O alcance de tais efeitos e a dispensabilidade do litisconsórcio necessário pode ser corroborada, em alguma medida, com a tese jurídica extraída do seguinte julgado do STF:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. TEMA 1004 DA REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO RESCISÓRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO EM FACE DE EMPRESA ESTATAL. ACORDO CELEBRADO ENTRE AS PARTES PARA AFASTAMENTO DOS EMPREGADOS ADMITIDOS SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO. DESNECESSIDADE DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO DOS EMPREGADOS AFETADOS PELO ACORDO. NO ÂMBITO DO PROCESSO COLETIVO OS INTERESSES DOS EMPREGADOS DEVEM SER DEFENDIDOS PELO SINDICATO REPRESENTANTE DA RESPECTIVA CATEGORIA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Cuida-se de Recurso Extraordinário interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas no Estado de Roraima – Stiuier em face de acórdão proferido pelo Tribunal Superior do Trabalho, no qual se discute a constitucionalidade de acordo celebrado, em ação civil pública, por empresa de economia mista e pelo Ministério Público do Trabalho, sem a participação dos empregados diretamente afetados. Em discussão, alegada afronta ao devido processo legal, conforme disposto no art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal. 2. Na ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho buscando o reconhecimento da invalidade de contratações sem concurso público, não é necessária a citação de cada empregado, para formação de litisconsórcio passivo. Os interesses dos trabalhadores devem ser tutelados pelo sindicato laboral que representa a categoria. 3. Recurso Extraordinário a que se dá parcial provimento. Tema 1004, fixada a seguinte tese de repercussão geral: “Em ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho em face de empresa estatal, com o propósito de invalidar a contratação irregular de pessoal, não é cabível o ingresso, no polo passivo da causa, de todos os empregados atingidos, mas é indispensável sua representação pelo sindicato da categoria.” (STF – RE: 629647 RR, Relator.: Marco Aurélio, Data de Julgamento: 03/11/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 19-12-2022 PUBLIC 09-01-2023)

Não há dúvida, por fim, que, em respeito ao contraditório e a ampla defesa, ao direito de participação democrática, deve ser franqueada a intervenção de particulares em demandas coletivas, inclusive com o objetivo de qualificar o debate e a formação da decisão coletiva de efeito *erga omnes* ou *ultra partes*, como se pode verificar da seguinte decisão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA EM RAZÃO DAS IRREGULARIDADES PRATICADAS PELO MUNICÍPIO E POR EMPESA NA CONDUÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. VERIFICADO O PREENCHIMENTO DOS ELEMENTOS AUTORIZADORES DA ASSISTÊNCIA LITISCONSORCIAL. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELO PROVIMENTO DO RECURSO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO REFORMADA. Agravo de instrumento em face de decisão que indeferiu o pedido de intervenção de terceiros, na modalidade de assistência litisconsorcial. É importante destacar que a intervenção de terceiro configura-se quando um determinado sujeito participa do processo, sem que figure na condição de parte da demanda, com o propósito de auxiliar ou excluir os litigantes, defendendo direito ou interesse próprio que possa ser prejudicado pela decisão judicial. A doutrina distingue, ainda, a assistência em duas modalidades: a) simples ou adesiva quando o interesse do assistente é indireto, ou seja, não vinculado diretamente ao

litígio, contudo, caso a sentença seja favorável à parte assistida, indiretamente também beneficiará o assistente; e b) litisconsorcial ou qualificada quando o assistente defende direito próprio e, por conseguinte, a sentença terá influência direta sobre o seu direito material. O Diploma Processual não restringe a adoção do instituto, admitindo-o em qualquer espécie de procedimento e em todos os graus de jurisdição. Tampouco existe expressa limitação a esse respeito na Lei n.º 7.347/1985, que dispõe sobre o rito da Ação Civil Pública. A aludida norma, embora registre a possibilidade de formação de litisconsórcio entre legitimados para a proposição da demanda, não estabelece tal hipótese como a única admitida. A hipótese dos autos também não se amolda ao disposto no artigo 113, § 1º, do Código de Processo Civil, que autoriza a limitação de litigantes, pois a situação jurídica de todos os recorrentes é idêntica, não havendo razões para a postulações individuais, sobretudo por se tratar de controvérsia eminentemente de direito. Doutrina acerca do tema destaca que para a admissão de um terceiro como assistente litisconsorcial devem ser preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: i) processo pendente entre duas ou mais pessoas; ii) o direito discutido em juízo diga respeito ao assistente; iii) possa o assistente ter sido litisconsorte facultativo da parte assistida desde o início do processo; iv) haja relação jurídica entre o assistente e o adversário do assistido; v) a sentença influa diretamente (e não reflexamente) nessa relação jurídica; e vi) ainda exista litispendência (sentença ou acórdão não transitado em julgado). Consoante já alinhavado, na origem, o Ministério Público busca provimento de natureza declaratória e desconstitutiva, cujo objeto é a verificação de irregularidades no concurso realizado para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva do Município de Baixio. Como causa de pedir, o órgão ministerial sustenta que todas as provas colhidas comprovam que o último concurso público realizado pelo município de Baixio (objeto da ação), foi integralmente fraudado, tendo em vista que agentes políticos, em parceria com a banca organizadora CONSEP, alteraram (acrescentaram) as notas dos candidatos para que eles fossem aprovados, inclusive aprovando pessoas para um cargo onde nenhum candidato logrou êxito na aprovação. Desse modo, considerando que a pretensão concretamente deduzida está voltada, em termos gerais, para a proteção do ordenamento jurídico e da moralidade administrativa, havendo pedido para a anulação de todo o concurso público nº 001/2019 CONSEP, realizado pelo município de Baixio/CE no ano de 2019, e a decretação da perda da função pública de todos os servidores nomeados em razão do concurso objeto dos autos, entendo que há repercussão direta ou imediata da demanda sobre a esfera jurídica dos agravantes requisito essencial à caracterização da assistência litisconsorcial. O exame acerca da presença de interesse jurídico apto a autorizar a intervenção assistencial deve ser casuístico, amparado nas circunstâncias fáticas carregadas aos autos. Sob tal perspectiva, quando considerada a anulação do concurso público e a decretação da perda da função de todos os servidores nomeados pela Administração Pública, é razoável concluir que a desconstituição de tais decisões lança efeitos de forma direta e imediata sobre os recorrentes. No vertente caso, não se trata de uma ação de improbidade administrativa e também não se postula a necessidade de um litisconsorte passivo necessário. Os Agravantes requerem o ingresso como litisconsortes pois não se trata de mero interesse motivado por eventual conveniência em ver provimento jurisdicional nesse ou naquele sentido. Aqui, discute-se o direito constitucional de acesso a um cargo público o qual poderá ser comprometido a depender de como há de se desenrolar o julgamento da demanda ajuizada pelo Ministério Público. Outrossim, tendo em vista que o próprio Ministério Público, autor da ação coletiva, ao apresentar contrarrazões defendeu o provimento do presente recurso, verifica-se que, na posição de titular do direito discutido no âmbito do processo, é correta a admissão dos recorrentes como assistente litisconsorcial, passando a ocupar posição que lhe permita valer-se de um leque maior de opções para promover a defesa de seus interesses. No caso em tela, mostra-se evidente que os Agravantes serão afetados, de forma direta, em caso de eventual sentença de procedência a ser proferida pelo juízo a quo, haja vista que terá rompido o seu vínculo contratual com a Município de Baixio, ultrapassando assim, o mero interesse econômico. Recurso conhecido e provido. Decisão reformada. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 1ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em DAR PROVIMENTO ao recurso, nos termos do voto do relator, parte integrante deste. Fortaleza, data registrada no sistema. DESEMBARGADOR TEODORO SILVA SANTOS Relator (TJ-CE – AI: 06215188620228060000 Ipaumirim, Relator.: Teodoro Silva Santos, Data de Julgamento: 30/05/2022, 1ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 30/05/2022)

4. Conclusão

Diante do exposto, infere-se a necessidade de previsão de reserva de vagas para indígenas no concurso público para provimento de vagas para a Guarda Municipal de Niterói. A ausência pode ensejar a nulidade do certame.

A obrigatoriedade de adaptação dos exames de aptidão física às pessoas com deficiência também é evidente.

A doutrina e a jurisprudência contemporânea entendem pela dispensabilidade de litisconsórcio passivo necessário nos processos individuais e coletivos quando os outros candidatos se encontram em situação de expectativa de direito.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Pública Consultante, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

Permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Rio de Janeiro, 12 de setembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.10. Parecer nº 13/2025/COCIV/DPGERJ

Formas de intervenção da Defensoria Pública em representação de inconstitucionalidade. *Amicus curiae*, *custus vulnerabilis* e litisconsórcio ativo, unitário, ulterior e facultativo.

1. Do objeto do procedimento

Trata-se de procedimento de instrução inaugurado pelo 8º Núcleo Regional de Tutela Coletiva com vistas a iniciar a avaliação no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro acerca da (in) constitucionalidade do Projeto de Lei nº 0169/2024, que dispõe sobre o uso de banheiro na cidade de Petrópolis, bem como, eventual expedição de recomendação ou futura propositura de representação de inconstitucionalidade.

A presente Coordenação se manifestou em Parecer pelas inconstitucionalidades formal e material do referido Projeto de Lei, convocado após em Lei, já em vigor, Lei nº 9.081 de 22 de agosto de 2025, conforme informado pelo d. Defensor Público em exercício junto ao 8º Núcleo Regional de Tutela Coletiva.

O d. Defensor Público após, se manifestou informando a propositura de representação de inconstitucionalidade contra a Lei em comento, pela Deputada Estadual Dani Balbi (PcdoB) em conjunto com a vereadora petropolitana Professora Livia (PcdoB), autos nº 0074841-87.2025.8.19.0000, e questionando a possibilidade de intervenção da “Defensoria Pública nos autos da Representação de Inconstitucionalidade, seja na condição de *custos vulnerabilis*, seja por meio de outra forma de intervenção processual adequada.”.

Autos remetidos para essa Coordenação por determinação do Exmo. Sr. Defensor Público Geral com o objetivo de se apurar as formas de intervenção possíveis no presente caso.

É o relatório.

2. Do cabimento da intervenção da Defensoria Pública como *amicus curiae*

O *amicus curiae*, ou em tradução literal “amigo da corte”, é modalidade de intervenção de terceiros³⁰⁵, com previsão no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC)³⁰⁶, cujo objetivo é permitir que um sujeito que não é parte na causa contribua para que se alcance uma solução justa. Almeja-se, assim, a ampliação e o enriquecimento do debate, democratizando os argumentos lançados, nos moldes pretendidos por Peter Härbele³⁰⁷ e Jürgén Habermas³⁰⁸, quando desenvolvem as ideias de sociedade aberta de intérpretes da Constituição e democracia deliberativa, respectivamente.

O CPC prevê em seu art. 138, *caput*, 03 (três) pressupostos alternativos que autorizam a intervenção: (i) relevância da matéria; (ii) especificidade do tema objeto da demanda; ou (iii) repercussão social da controvérsia.

³⁰⁵ “O *amicus curiae* é um terceiro interveniente. Assim, para esta figura também se aplica a clássica distinção entre “partes” e “terceiros” de inspiração Chiovendiana: parte é quem pede e em face de quem se pede; terceiros, por exclusão, todos os outros, variando sua qualidade de atuação no plano do processo consoante seja mais ou menos intenso o seu interesse jurídico na intervenção”. BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro*. **Cassio Scarpinella Bueno**, [202-]. Para ler. Disponível em: <https://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2025.

³⁰⁶ Art. 138 – O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

³⁰⁷ HÄRBELE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

³⁰⁸ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Democracia, justiça e emancipação social: reflexões jusfilosóficas a partir do pensamento de Jürgen Habermas**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

O Regimento Interno do Tribunal de Justiça também prevê expressamente a atuação de *amicci curiae* nas representações de inconstitucionalidade, *in verbis*:

Art. 237. A petição inicial da representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, acompanhada de procuração quando subscrita por advogado, será dirigida ao Presidente do Tribunal instruída com cópia do ato impugnado e dos documentos necessários, indicando:

I – o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II – o pedido, com suas especificações.

§ 1º Na representação de inconstitucionalidade não se admite desistência nem a intervenção de terceiro, salvo como *amicus curiae*³⁰⁹.

Por simetria também é aplicável o disposto no art. 7º da Lei nº 9.868/99, que regula as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Cita-se:

Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§ 1º (VETADO)

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades³¹⁰.

No caso em tela, a relevância da matéria e a repercussão social da controvérsia são evidentes, pois se trata de processo objetivo, através do qual se discute a inconstitucionalidade formal e material de lei municipal, com reflexos para toda a sociedade petropolitana.

Busca-se, assim, com tal espécie de intervenção, resguardar os direitos e garantias de toda a população, em sua maior porção, hipossuficientes³¹¹, visando a observância dos princípios da legalidade³¹², e da segurança jurídica³¹³, para citar apenas alguns; além do repúdio a afronta à dignidade da pessoa humana e a promoção da igualdade.

A Lei Municipal contraria o entendimento firmado pelo STF na ADI 4275/DF, relatado pelo Min. Edson Fachin, julgamento em 28.2 e 1º.3.2018, que reforça a proteção dos direitos das pessoas transgêneros e não binárias e a importância da não discriminação.

A Lei Municipal nº 9.081/2025, ao regram o uso dos banheiros públicos em Petrópolis com base em critérios biológicos de sexo, reforça e perpetua a marginalização, a vulnerabilidade e a exclusão social historicamente enfrentadas por grupos minoritários, como pessoas transgênero, travestis, não binários.

³⁰⁹ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Regimento interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TJRJ, [2025]. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/regimento_interno-compilado. Acesso em: 10 mar. 2026.

³¹⁰ BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

³¹¹ Censo IBGE 2022 e o recenseamento determinado pelo STF. Veja que há sujeitos da exaço possivelmente domiciliados em favelas. (CENSO 2022: panorama. **IBGE**, [202-]. Indicadores. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html>. Acesso em: 23 mar. 2025).

³¹² Art. 5º CRFB. [...]

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

³¹³ Art. 5º CRFB. [...]

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

Do mesmo modo, as repercussões social e econômica são evidentes, considerando a ilegal necessidade de adequação por bares, restaurantes e outros comércios locais à desconcertante norma municipal.

Evidente é a repercussão jurídica do tema, uma vez que se está diante da análise não só da legalidade, mas, também, da inconstitucionalidade do diploma normativo municipal³¹⁴.

Pelo exposto, indubitável o cabimento da intervenção da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na qualidade de *amicus curiae*, na forma do art. 138 do CPC, bem como, o parágrafo primeiro do art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

3. Do cabimento da intervenção da Defensoria Pública *custos vulnerabilis*

Passamos a tratar da possibilidade de intervenção da Defensoria Pública na qualidade de *custus vulnerabilis*.

A Defensoria Pública, como expressão e instrumento do regime democrático, possui responsabilidade constitucional pela promoção dos direitos humanos, visando à proteção dos valores fundamentais que garantam o pleno desenvolvimento de cada indivíduo³¹⁵.

A atuação institucional nas hipóteses em que se pretenda fazer cumprir o objetivo de redução das desigualdades e erradicação da pobreza (art. 3º, III da CRFB³¹⁶), garantindo a todos o acesso à justiça (art. 5º, XXXV da CRFB³¹⁷), como forma de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB³¹⁸), ocorre no regular exercício da Procuratura Constitucional dos Necessitados³¹⁹, integrando o Sistema de Justiça e Proteção Social contra todas as formas de vulnerabilidade³²⁰. Na definição de Maurílio Casas Maia:

‘custos vulnerabilis’ representa uma forma interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal) – atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos – representando a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político³²¹.

A intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* tem como objetivo fornecer, em favor da parte ou do grupo vulnerável, argumentos e informações capazes de instruir adequadamente o feito, permitindo ao julgador uma análise ampla e aprofundada da questão debatida, de modo a possibilitar o

³¹⁴ Art. 5º CRFB. [...]

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

³¹⁵ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 356.

³¹⁶ Art. 3º CRFB. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

³¹⁷ Art. 5º CRFB. [...] XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

³¹⁸ Art. 3º CRFB. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

³¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 29, n. 116, p. 79-102, out./dez. 1992.

³²⁰ MAIA, Maurílio Casas. Luigi Ferrajoli e o estado defensor enquanto magistratura postulante e custos vulnerabilis. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, v. 18, n. 425, out./2014. p. 59.

³²¹ MAIA, Maurílio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no direito do consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções, ordem & progresso. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 106, n. 986, dez./2017. p. 45.

enfrentamento do mérito com maior grau de certeza e segurança, conferindo à decisão legitimidade democrática³²², em verdadeiro modelo cooperativo de processo³²³.

Note-se que além do art. 1038, I do CPC admitir a manifestação de interessados, o inciso III, parte final, do mesmo dispositivo, determina ao relator do recurso julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos a intimação do *Parquet* para eventual manifestação, razão pela qual, considerando que as duas instituições – Ministério Público e Defensoria Pública – compõem o quarto complexo orgânico previsto na Constituição de “Funções Essenciais à Justiça”³²⁴, razão não há para tratamento diferenciado em casos como o que se apresenta: enquanto um atua como fiscal do ordenamento jurídico, o outro como fiscal do estrito cumprimento dos direitos dos vulneráveis.

Neste sentido, precisa a lição de Cassio Scarpinella Bueno:

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

O ‘fiscal dos vulneráveis’, para empregar a locução no vernáculo, ou, o que parece ser mais correto diante do que corretamente vem sendo compreendido sobre a legitimidade ativa da Defensoria Pública no âmbito do ‘direito processual coletivo’, o ‘fiscal dos direitos vulneráveis’, deve atuar, destarte, sempre que os direitos e/ou interesses dos processos (ainda que individuais) justifiquem a oitiva (e a correlata consideração) do posicionamento institucional da Defensoria Pública, inclusive, mas não apenas, nos processos formadores ou modificadores dos indexadores jurisprudenciais, tão enaltecidos pelo Código de Processo Civil. Trata-se de fator de legitimação decisória indispensável e que não pode ser negada a qualquer título³²⁵.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu a atuação da Defensoria Pública em prol dos vulneráveis em decisão emblemática que foi assim divulgada no informativo de jurisprudência de número 657, datado de 25 de outubro de 2019:

Salienta-se preliminarmente que, no caso, foi facultada à Defensoria Pública da União a sua atuação nos autos como *amicus curiae*. Contudo, a DPU postulou a sua intervenção como *custos vulnerabilis*, ou seja, na condição de “guardião dos vulneráveis”, o que lhe possibilitaria interpor todo e qualquer recurso. O art. 1.038, I, do Novo Código de Processo Civil, estabelece que o relator poderá solicitar ou admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, considerando a relevância da matéria e consoante dispuser o regimento interno. A Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da CF/88, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. Segundo a doutrina, *custos vulnerabilis* representa uma forma interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitu-

³²² “(a) democracia não se desenvolve apenas no contexto da delegação de responsabilidade formal do Povo para os órgãos estatais (legitimidade mediante eleições), até o último intérprete formalmente ‘competente’, a Corte Constitucional. Numa sociedade aberta, ela se desenvolve também por meio de formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da prática cotidiana. (...) O direito processual constitucional torna-se parte do direito de participação democrática”. (HÄRBELE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997. p. 36 e 48).

³²³ “[...] a comunidade de trabalho deve ser revista em perspectiva policêntrica e coparticipativa, afastando qualquer protagonismo e se estruturando a partir do modelo constitucional de processo”. NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 163.

³²⁴ ROGER, Franklyn; ESTEVES, Diogo. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

³²⁵ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil: parte geral do código de processo civil. 9. ed.. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. v. 1. p. 219.

cional e legal), atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos, representando a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político. A doutrina pondera ainda, “que a Defensoria Pública, com fundamento no art. 134 da CF/88, e no seu intento de assegurar a promoção dos direitos humanos e a defesa [...] de forma integral, deve, sempre que o interesse jurídico justificar a oitiva do seu posicionamento institucional, atuar nos feitos que discutem direitos e/ou interesses, tanto individuais quanto coletivos, para que sua opinião institucional seja considerada, construindo assim uma decisão jurídica mais democrática”. Assim, tendo em conta que a tese proposta no recurso especial repetitivo irá, possivelmente, afetar outros recorrentes que não participaram diretamente da discussão da questão de direito, bem como em razão da vulnerabilidade do grupo de consumidores potencialmente lesado e da necessidade da defesa do direito fundamental à saúde, a Defensoria Pública da União está legitimada para atuar como *custos vulnerabilis*. (Fragmento extraído do inteiro teor do acórdão proferido nos EDcl no REsp 1.712.163-SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, por unanimidade, julgado em 25/09/2019, DJe 27/09/2019)³²⁶.

Portanto, é plenamente possível a veiculação do pedido de intervenção da Defensoria Pública na qualidade de *custus vulnerabilis*, aplicando-se o disposto no art. 1.038, I e III, do CPC, mas, como pedido subsidiário à participação como *amicus curiae*, considerando que esta modalidade de intervenção se encontra consolidada na lei e na jurisprudência dos nossos tribunais.

4. Da intervenção do Defensor Público-Geral na qualidade de assistente litisconsorcial

É incontroversa a legitimidade do Defensor Público-Geral para a propositura da representação de inconstitucionalidade no âmbito estadual, em razão da norma expressa no dispositivo do art. 162 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ)³²⁷.

Questão que exsurge, essa sim controversa, diz respeito a atuação do Defensor Público-Geral em representação de inconstitucionalidade proposta por um outro legitimado, na qualidade de litisconsorte facultativo-unitário no polo ativo ou, comparecendo posteriormente na relação jurídica já formada, como assistente litisconsorcial (art. 124, CPC)³²⁸.

Em razão da sua natureza de processo objetivo, a representação de constitucionalidade não controverte direitos ou interesses subjetivos, determinando que a caracterização do interesse processual na sua propositura decorra da lei, no caso a CERJ, ou seja, o legislador é que *reconhece* o interesse considerando a

³²⁶ INFORMATIVO nº 657: 25 de outubro de 2019. In: INFORMATIVO de Jurisprudência. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?refinar=S.DISP.&acao=pesquisarumaidacao&aplicacao=informativo&livre=%270657%27.cod.&l=10>. Acesso em: 03 mar. 2025.

³²⁷ Art. 162 – A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembléia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembléia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual (RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026).

³²⁸ Art. 124 – Considera-se litisconsorte da parte principal o assistente sempre que a sentença influir na relação jurídica entre ele e o adversário do assistido (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

natureza do processo e a qualidade do legitimado³²⁹. Neste sentido, o STF, em regra, repudia a formação de litisconsorte no polo passivo em decorrência da ausência de interesse subjetivo controvertido³³⁰.

Esta norma restritiva também se extrai da interpretação sintática dos já reproduzidos artigos 237 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça como também do 7º da Lei nº 9.868/99, ou seja, não cabe intervenção de terceiro em processo objetivo.

Por outro lado, considerando que em verdade o litisconsórcio possui a natureza de parte não se confundindo com terceiro³³¹ e, caracterizando a assistência litisconsorcial como o litisconsorte facultativo que ingressa posteriormente na relação processual, é possível desenvolver a interpretação e, portanto, o sentido de que cabe o ingresso do colegitimado em demanda proposta por um dos legitimados originários.

Neste sentido é a doutrina de Gustavo Quintanilha Telles de Menezes, *in verbis*:

Há três situações principais de litisconsórcio na Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo uma de litisconsórcio ativo e duas de litisconsórcio passivo.

Na modalidade de litisconsórcio ativo, temos dois legitimados promovendo em conjunto a ação. A princípio, não existe razão jurídica que impossibilite este entendimento.

O litisconsórcio pode ser inicial, com ambos os legitimados sendo signatários da petição inicial; e pode ser incidental, com a entrada de um dos legitimados em ação proposta pelo outro.

Essa via estava expressamente prevista nos artigos 7º e 18, primeiros parágrafos, da Lei nº 9.868/99, que foram vetados. Dizia o dispositivo: “Art. 7º, § 1º Os demais titulares referidos no art. 2º poderão manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação e pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria, no prazo das informações, bem como apresentar memoriais.”

Temos que a possibilidade persiste, haja vista o que constou das próprias razões de veto: ‘A abertura pretendida pelo preceito ora vetado já é atendida pela disposição contida no § 2º do mesmo artigo. Tendo em vista o volume de processos apreciados pelo STF, afigura-se prudente que o relator estabeleça o grau da abertura, conforme a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes’.

Note-se que o artigo segundo traz limitação à participação incidental de outros legitimados, na medida em que a submete à decisão irrecorrível do relator: ‘§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades’.

Frise-se que o litisconsórcio deve ser admitido justamente como medida de economia processual, posto que o legitimado que tenha sua participação obstada em uma ação proposta por outro, poderá propor sua própria ação, passando a tramitar dois processos sobre o mesmo tema. A questão poderia levar à discussão sobre aparente litispêndia. Entretanto, considerando que a parte autora formal é diversa e que não se

³²⁹ “ADIn e ACP. Não há interesse subjetivo que legitime alguém a intervir como assistente simples na ADIn ou na ACP” (NÉRY JR, Nelson; NÉRY, Rosa Maria Andrade. **Código de processo civil comentado**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024, p. 397). “No entanto, o instituto da pertinência temática, tratado até mesmo como verdadeira condição da ação no controle concentrado, não é tema isento de críticas no mundo jurídico. Como primeira crítica ao instituto em apreço, pode-se indagar se, estando-se diante de um processo objetivo, cuja aplicação dos conceitos típicos do processo subjetivo sofre temperamentos e adaptações, faria sentido exigir a correlação entre os fins institucionais do legitimado e a norma atacada, pois isto acabaria por implicar a exigência de uma condição da ação (interesse de agir) típica de um processo subjetivo”. (SANTOS, Leonardo Fernandes dos. Processo objetivo de controle de constitucionalidade: contraditório, legitimação e intervenientes. *In*: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA. **A vida dos direitos nos 30 anos da Constituição Federal**. São Paulo: EPM, 2019. p. 421-452. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/ObrasJuridica/58466?pagina=1>. Acesso em: 18 set. 2025).

³³⁰ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO REQUERIDO POR PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE. A natureza eminentemente objetiva do processo de controle abstrato de constitucionalidade não dá lugar a ingresso, na relação processual, de particular voltado a defesa de interesse subjetivo, sendo restrita aos órgãos estatais, de que emanou o ato normativo impugnado, a formação litisconsorcial passiva nas ações da espécie. Agravo regimental improvido. (STF – ADI: 1286 SP 0001238-98.1995.0.01.0000, Relator.: Ilmar Galvão, Data de Julgamento: 06/09/1995, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/1995).

³³¹ “2. Assistente litisconsorcial. A norma regula a assistência litisconsorcial ou qualificada. Assemelha-se, de forma prática, a uma espécie de litisconsórcio facultativo ulterior. Pode ser assistente litisconsorcial todo aquele que, desde o início do processo, poderia ter sido litisconsorte *facultativo-unitário* da parte assistida” (NÉRY JR, Nelson; NÉRY, Rosa Maria Andrade. **Código de processo civil comentado**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024, p. 402).

vislumbra no texto constitucional tal restrição, sem dúvida, o melhor caminho consiste em aceitar o litisconsórcio ulterior³³².

Portanto, pode-se concluir, através da interpretação técnica processual da qual se extrai que o litisconsorte é parte e não terceiro, somada a razão prática e econômica de permitir a atuação conjunta dos vários colegitimados em um único processo, que não há vedação à atuação do Defensor Público Geral como assistente litisconsorcial na representação de inconstitucionalidade proposta pela Deputada Estadual Dani Balbi (PcdoB) em conjunto com a vereadora petropolitana Professora Livia (PcdoB), autos nº 0074841-87.2025.8.19.0000.

6. Conclusão

Diante do exposto, submetemos as considerações aqui trazidas à Vossa Excelência, a fim de instaurar discussão interna, acerca da viabilidade da intervenção da Defensoria Pública do Estado na qualidade de *amicus curiae* ou, subsidiariamente como *custus vulnebarilis*, através desta Coordenadoria Cível em conjunto com o 8º Núcleo Regional de Tutela Coletiva, ou diretamente pelo Defensor Público Geral, na qualidade de litisconsorte, ativo, facultativo, unitário ulterior.

Ressalta-se, por fim, que a atuação direta do Defensor Público Geral como assistente litisconsorcial, de acordo com os argumentos em contrário acima expostos, não está livre de críticas, mostrando-se mais viável, diante do marco jurídico interpretativo atual, a intervenção da Defensoria Pública, como *amicus curiae* ou *custus vulnerabilis*, através dos seus órgãos de atuação.

Por fim, informa que, até a presente data, não se tem notícia da prática de atos administrativos de iniciativa municipal para efetivação do consequente normativo.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

³³² MENEZES, Gustavo Quintanilha Telles de. As partes na Ação Direta de Inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade. In: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Normatividade jurídica**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2009. p. 78-91. (Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 11). Disponível em: <https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/publicacoes/serieaperfeiçoamentodemagistrados/serieanterioresmagistrados.html>. Acesso em: 11 mar. 2026.

4.11. Parecer nº 14/2025/COCIV/DPGERJ

Carta Rogatória para o Canadá. Cobrança de taxa de CAD 100,00 por *bailiff*. Art. 12 da Convenção de Haia de 1965. Gratuidade de justiça e limites internacionais. Ação de Alimentos. Criança em situação de hipossuficiência. Princípio do melhor interesse da criança. Possibilidades de isenção ou suporte estatal do custo.

1. Objeto da consulta

Cuida-se de consulta encaminhada pela Exma. Sra. Defensora Pública em atuação perante o órgão da DP da 1ª Vara de Família de Niterói, que relata ter recebido mensagem do E. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro acerca de carta rogatória a ser encaminhada ao Canadá para citação de réu em ação de alimentos proposta pela usuária atendida pela e. Defensora Pública, tendo sido informado que as autoridades estrangeiras exigem o pagamento de CAD 100 (cem dólares canadenses) para cumprimento das diligências, independentemente da gratuidade de justiça concedida no feito originário.

Isto posto, indaga a consulente:

- a) Há orientação institucional aplicável quando o cumprimento de atos processuais no exterior depende de recolhimento de custas/taxas pelo Estado requerido?
- b) Pode a Defensoria Pública suportar tal despesa?
- c) Existem convênios internacionais que permitam afastar a cobrança?

2. Cooperação internacional e gratuidade

A carta rogatória constitui um dos principais instrumentos de cooperação jurídica internacional, mediante o qual um Estado solicita a outro a prática de ato processual necessário ao andamento de causa em trâmite perante sua jurisdição.

Segundo Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery:

1. Carta rogatória. É ‘a solicitação da cooperação jurisdicional de um órgão judiciário de outro país’ (Dinamarco, *Instituições*, v. II, p. 531). É também um dos meios que o CPC coloca à disposição das partes para o reconhecimento e execução de decisões estrangeiras (CPC 40).³³³

Na mesma linha, os autores destacam que:

2. Definição de carta rogatória. O Projeto de Código Modelo de Cooperação Interjurisdicional para Iberoamérica traz uma definição de carta rogatória bastante adequada: ‘pedido de cooperação entre Tribunais de Estados diversos, no intercâmbio de atos de impulso processual e caráter executório, que reclamem jurisdição ou detenham natureza jurisdicional no Estado requerido, considerados essenciais à medida decretada, de ofício ou por provocação das partes, pelo tribunal do Estado requerente, em incidente processual’ (art. 37). Em termos mais objetivos, a carta rogatória é “a solicitação da cooperação jurisdicional de um órgão judiciário de outro país” (Dinamarco, *Instituições*, v. II, p. 531). Segundo o acima mencionado, Projeto, a carta rogatória é admissível nos seguintes casos de cooperação internacional: informação sobre processo administrativo ou judicial e realização de provas que reclamem atos jurisdicionais no Estado requerido; transferência temporária de pessoas; transferência de processo penal e de execução penal; execução de medidas de urgência, decretadas pelo Estado requerente (art. 41). No ordenamento processual vigente, a carta rogatória é um dos modos de cooperação judiciária

³³³ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**. 24. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. p. 156.

internacional admitidos (CPC 40). É o meio de reconhecimento e execução da sentença estrangeira no exterior (cooperação internacional ativa).³³⁴

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC) disciplina a matéria nos arts. 28 a 36³³⁵, diferenciando o auxílio direto da carta rogatória. Nos termos do art. 36, o procedimento perante o STJ é de jurisdição contenciosa, assegurando-se às partes as garantias do devido processo legal, vedada a revisão de mérito da decisão estrangeira.

No que concerne ao cumprimento³³⁶, observa-se que:

Convênio internacional. Cumprimento da rogatória. Convenção internacional. Cumprimento da rogatória. Somente é possível o cumprimento de rogatória se houver convênio entre o Brasil e o país de destino. Na ausência desse convênio não é possível enviar-se rogatória, devendo a citação ser efetuada por edital (RF 256/283). No mesmo sentido: JM 64/110.

Daí se extrai que, embora a expedição de carta rogatória não dependa necessariamente da existência de convenção, seu cumprimento no exterior sujeita-se à legislação local e aos tratados internacionais ratificados.

Nesse ponto, a questão da gratuidade de justiça revela-se particularmente sensível. A previsão do CPC (arts. 98 e seguintes) possui eficácia interna, não sendo oponível a Estados estrangeiros, sob pena de violação à soberania. Assim, a isenção de custas no Brasil não obriga automaticamente o Estado requerido, salvo quando houver previsão convencional.

É justamente nesse contexto que ganha relevo a Convenção de Haia de 1965 sobre Citação, Intimação e Notificação de Documentos Judiciais e Extrajudiciais, promulgada pelo Decreto nº 9.734/2019³³⁷, no qual seu art. 12 estabelece a regra geral de gratuidade, vedando a cobrança de taxas ou custas pelos

³³⁴ *Ibid.*, p. 156.

³³⁵ Art. 28. Cabe auxílio direto quando a medida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil.

Art. 29. A solicitação de auxílio direto será encaminhada pelo órgão estrangeiro interessado à autoridade central, cabendo ao Estado requerente assegurar a autenticidade e a clareza do pedido.

Art. 30. Além dos casos previstos em tratados de que o Brasil faz parte, o auxílio direto terá os seguintes objetos:

I – obtenção e prestação de informações sobre o ordenamento jurídico e sobre processos administrativos ou judiciais findos ou em curso;

II – colheita de provas, salvo se a medida for adotada em processo, em curso no estrangeiro, de competência exclusiva de autoridade judiciária brasileira;

III – qualquer outra medida judicial ou extrajudicial não proibida pela lei brasileira.

Art. 31. A autoridade central brasileira comunicar-se-á diretamente com suas congêneres e, se necessário, com outros órgãos estrangeiros responsáveis pela tramitação e pela execução de pedidos de cooperação enviados e recebidos pelo Estado brasileiro, respeitadas disposições específicas constantes de tratado.

Art. 32. No caso de auxílio direto para a prática de atos que, segundo a lei brasileira, não necessitem de prestação jurisdicional, a autoridade central adotará as providências necessárias para seu cumprimento.

Art. 33. Recebido o pedido de auxílio direto passivo, a autoridade central o encaminhará à Advocacia-Geral da União, que requererá em juízo a medida solicitada.

Parágrafo único. O Ministério Público requererá em juízo a medida solicitada quando for autoridade central.

Seção III

Da Carta Rogatória

Art. 35. (VETADO).

Art. 36. O procedimento da carta rogatória perante o Superior Tribunal de Justiça é de jurisdição contenciosa e deve assegurar às partes as garantias do devido processo legal.

§ 1º A defesa restringir-se-á à discussão quanto ao atendimento dos requisitos para que o pronunciamento judicial estrangeiro produza efeitos no Brasil.

§ 2º Em qualquer hipótese, é vedada a revisão do mérito do pronunciamento judicial estrangeiro pela autoridade judiciária brasileira. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

³³⁶ *op. cit.*, p. 155.

³³⁷ BRASIL. **Decreto nº 9.734, de 20 de março de 2019**. Promulga o texto da Convenção Relativa à Citação, Intimação e Notificação no Estrangeiro de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial, firmado na Haia, em 15 de novem-

serviços prestados pelo Estado requerido. Todavia, o mesmo dispositivo excepciona essa regra ao admitir a cobrança nas seguintes hipóteses:

- a) da intervenção de agente do Judiciário ou pessoa competente segundo a lei do Estado destinatário;
- b) do uso de forma específica de citação, intimação ou notificação.

No caso concreto, conforme informações oficiais prestadas pelo Canadá no âmbito da Conferência de Haia (HCCH)³³⁸, o país declara que a execução de atos por *bailiff/huissier* (oficial de justiça) implica custo fixo de CAD 100,00, enquanto a simples notificação postal seria gratuita.

Portanto, a exigência encontra respaldo na exceção do art. 12, alínea “a”, da Convenção, uma vez que a prática do ato processual exige a atuação de profissional com atribuição específica no ordenamento canadense.

Dessa forma, verifica-se que a cobrança não viola nem o Código de Processo Civil Brasileiro nem os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, mas decorre da própria lógica da cooperação internacional, que preserva a autonomia normativa do Estado requerido quanto à forma de execução e respectivos custos.

3. Convenção de HAIA de 2007 sobre a cobrança internacional de alimentos

A Convenção de Haia de 2007 (Decreto nº 9.176/2017)³³⁹ é o instrumento que permite estabelecer, reconhecer, executar ou modificar obrigações de alimentos no exterior por via administrativa entre Autoridades Centrais (no Brasil, DRCI/SNJ; no Canadá, Department of Justice e ACs provinciais), com formulários padronizados, troca oficial de informações e assistência jurídica gratuita para pedidos em favor de criança (arts. 14–17, especialmente o art. 15).

Artigo 14. Acesso efetivo aos procedimentos

§ 1º O Estado Requerido garantirá aos demandantes acesso efetivo aos procedimentos, incluídos os de execução e de recurso, que resultem de pedidos previstos neste Capítulo.

§ 2º Para garantir esse acesso efetivo, o Estado Requerido proporcionará assistência jurídica gratuita nos termos dos artigos 14 a 17, salvo nos casos de aplicação do parágrafo 3º.

§ 3º O Estado Requerido não estará obrigado a prestar assistência jurídica gratuita se, e na medida em que os procedimentos desse Estado permitam ao demandante formular seu pedido sem necessitar dessa assistência e que a Autoridade Central proporcione gratuitamente os serviços necessários.

§ 4º As condições de obtenção da assistência jurídica gratuita não serão mais restritivas do que as fixadas para os casos domésticos equivalentes.

§ 5º Não se exigirá qualquer garantia, fiança ou depósito, seja qual for sua denominação, para assegurar o pagamento de custos e despesas em procedimentos derivados desta Convenção.

Artigo 15. Assistência jurídica gratuita para os pedidos de alimentos para crianças

§ 1º O Estado Requerido prestará assistência jurídica gratuita para qualquer pedido em matéria de alimentos para pessoa menor de 21 anos, e decorrente de relação de filiação, apresentado por credor nos termos deste Capítulo.

bro de 1965. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9734.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

³³⁸ Costs relating to execution of the request for servise. In: Practical Information. **Hague Conference on Private International Law**. [Haia], [19--?]. Disponível em: https://www.hcch.net/en/states/authorities/details3/?aid=248&utm_source. Acesso em 12 mar. 2026.

³³⁹ BRASIL. **Decreto nº 9.176, de 19 de outubro de 2017**. Promulga a Convenção sobre a Cobrança Internacional de Alimentos para Crianças e Outros Membros da Família e o Protocolo sobre a Lei Aplicável às Obrigações de Prestar Alimentos, firmados pela República Federativa do Brasil, em Haia, em 23 de novembro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9176.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

§ 2º Não obstante o disposto no parágrafo 1º, o Estado Requerido poderá negar assistência jurídica gratuita para pedidos diferentes dos previstos no artigo 10, parágrafo 1º, alíneas a e b e dos casos compreendidos no artigo 20, parágrafo 4º, se considerar que, no mérito, o pedido ou qualquer recurso é manifestamente infundado.

Artigo 16. Declaração para permitir exame focado nos recursos econômicos da criança

§ 1º Não obstante o disposto no artigo 15, parágrafo 1º, um Estado poderá declarar que, de acordo com o artigo 63, prestará assistência jurídica gratuita em pedidos diversos dos previstos no artigo 10, parágrafo 1º, alíneas a e b e dos casos compreendidos no artigo 20, parágrafo 4º, somente por meio de exame dos recursos econômicos da criança.

§ 2º Um Estado, no momento de apresentar tal declaração, informará à Secretaria Permanente da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado sobre a forma como realizará o exame dos recursos econômicos da criança, incluindo os parâmetros econômicos que deverão ser observados para satisfazer os critérios do exame.

§ 3º Um pedido referido no §1º, dirigido a um Estado que fez a declaração nele mencionada, conterà declaração formal do demandante indicando que os recursos econômicos da criança cumprem os parâmetros aos quais se faz referência no parágrafo 2º. O Estado Requerido só poderá solicitar mais provas sobre os recursos econômicos da criança se tiver fundamentos razoáveis para acreditar que a informação proporcionada pelo demandante é inexata.

§ 4º Se a mais favorável assistência jurídica prevista na lei do Estado Requerido com relação a pedidos de alimentos nos termos deste Capítulo em favor de crianças e decorrentes de relação de filiação for mais favorável do que a prevista nos parágrafos 1º a 3º, prestar-se-á a assistência jurídica mais favorável.

Artigo 17. Pedidos não enquadráveis nos artigos 15 ou 16

No caso de todos os pedidos apresentados em aplicação desta Convenção, exceto aqueles enquadrados nos artigos 15 ou 16:

- a) a prestação de assistência jurídica gratuita poderá submeter-se a exame de recursos econômicos do demandante ou a análise de mérito;
- b) um demandante que seja beneficiário de assistência jurídica gratuita no Estado de origem terá direito, em qualquer procedimento de reconhecimento ou execução, à assistência jurídica gratuita ao menos equivalente à prevista na lei do Estado Requerido nas mesmas circunstâncias.

Na prática, quando o devedor reside no Canadá, em vez de apenas tentar citá-lo pela Convenção de 1965 (hipótese que pode gerar custo de *bailiff*) recomenda-se priorizar a aplicação da Convenção de 2007. Isso porque a Convenção de 1965, segundo o MJ/DRCI, tramita por meio das Autoridades Centrais, mediante formulário padronizado do art. 3º, que substitui a carta rogatória, sob gestão do DRCI/SNJ/MJSP como Autoridade Central brasileira. Nesse procedimento, devem ser observadas as reservas do Brasil aos arts. 8º e 10, as exigências de tradução para o idioma da província de destino e o fato de que muitos países cobram pela tramitação.

Já a Convenção de 2007 permite a utilização de formulário específico ao objetivo – reconhecimento ou execução de decisão brasileira, ou estabelecimento de decisão diretamente no Canadá –, acompanhado dos documentos obrigatórios (pormenorizados pelo art. 25) e das traduções exigidas localmente, em atenção às regras de idioma e aos sistemas não unificados (previstos nos arts. 44 a 46).

Segundo informação extraída do site do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)³⁴⁰, o Canadá também adota a Convenção de 1965 e exige formulário padrão de cooperação de uso obrigatório (art. 3º). Esses dados são úteis para definir a estratégia de cooperação quando for imprescindível realizar atos de comunicação, bem como para ponderar custos e traduções pela via de 1965.

Assim, o juízo ou a Defensoria reúne as peças e envia ao DRCI/SNJ, que remete à Autoridade Central canadense competente. A partir daí o caso tramita localmente segundo a lei canadense, com prioridade de acesso e, tratando-se de criança, de forma gratuita, retornando ao Brasil por meio de comunicações e certificados oficiais entre as Autoridades Centrais.

³⁴⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Convenção da Haia sobre Citação**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-civil/acordos-internacionais/citacao>. Acesso em: 15 set. 2025.

Em síntese, em especial por se tratar de demanda alimentar de criança, a rota da Convenção de 2007 deve ser avaliada como a via mais efetiva e menos onerosa para obter resultado executável no local de residência do devedor de alimentos, sem prejuízo da utilização da Convenção de 1965, de forma subsidiária, para atos de comunicação que ainda se mostrem necessários, respeitadas as suas exigências formais e os custos previstos.

4. Conclusão

Diante do exposto, entende-se que, embora a exigência, como visto, de CAD 100,00 para execução de atos por *bailiff/huissier* (oficial de justiça) no Canadá encontre fundamento no art. 12 da Convenção de Haia de 1965, a situação concreta – ação de alimentos envolvendo criança em condição de hipossuficiência – recomenda a análise de alternativas que permitam afastar ou mitigar tal ônus.

Nesse sentido, apontam-se as seguintes possibilidades:

4.1. Utilização de meios gratuitos no Canadá

Antes de autorizar o adiantamento de valores, recomenda-se consultar a Autoridade Central canadense (*Department of Justice/AC provincial*) acerca da praticabilidade de forma gratuita de comunicação do ato, notadamente a via postal prevista no art. 10 da Convenção de 1965 quando o Estado de destino não se opõe – hipótese em que o Canadá admite o uso de meios diretos e, em especial no Québec, informa gratuidade para notificação postal e cobrança fixa de CAD 100 quando há *bailiff*. A adoção do meio alternativo deve ser compatível com a finalidade do ato e com a suficiência probatória exigida pelo juízo de origem.

4.2. Atuação pela Autoridade Central brasileira (DRCI/SNJ/MJSP)

É adequado oficiar ao DRCI/SNJ, Autoridade Central designada pelo Decreto nº 9.734/2019, para interceder junto à AC canadense a fim de privilegiar o meio menos oneroso e assegurar a tramitação pelo canal AC↔AC, com uso do formulário obrigatório do art. 3º (que substitui a carta rogatória) e observância das traduções exigidas. O MJ/DRCI registra que muitos países cobram pela tramitação sob a Convenção de 1965, razão pela qual o custo deve ser ponderado na escolha do instrumento quando houver mais de um tratado aplicável³⁴¹.

Nessa interlocução, é fundamental enfatizar a natureza alimentar da obrigação discutida e a condição de hipossuficiência da criança, representada pela Defensoria Pública.

O reforço pode ser feito com base na Convenção sobre os Direitos da Criança (ratificada pelo Decreto 99.970/1990 no Brasil)³⁴², que consagra, em seu art. 3º, o princípio do melhor interesse da criança como consideração primária em todas as decisões. Tal parâmetro fortalece o pedido de isenção ou de solução menos onerosa, evitando que a efetividade da decisão judicial seja inviabilizada por entraves financeiros.

4.3. Via alternativa – Convenção da Haia de 2007 (alimentos)

Dada a finalidade alimentar e o beneficiário criança, recomenda-se avaliar o uso da Convenção de 2007 (Decreto nº 9.176/2017), com envio do pedido pela AC brasileira ao Canadá para estabelecimento, reconhecimento/execução ou modificação da obrigação de alimentos. Nessa via, há acesso efetivo e assis-

³⁴¹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Convenção da Haia sobre Citação**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-civil/acordos-internacionais/citacao>. Acesso em: 15 set. 2025.

³⁴² BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

tência jurídica gratuita no Estado requerido para pedidos em favor de menores de 21 anos (arts. 14–17, em especial art. 15), o que pode afastar a despesa discutida na rota exclusiva da citação internacional.

4.4. Assunção de custo sem onerar a parte hipossuficiente

Persistindo a necessidade de meio pago e inviáveis as alternativas acima, o ônus não deve ser transferido à criança/representante hipossuficiente, à luz do art. 5º, LXXIV, da CF (assistência jurídica integral) e da missão institucional da Defensoria Pública (art. 134). A assunção direta de despesas no exterior exige previsão normativa e orçamentária; nessa hipótese: (i) priorize formas gratuitas aceitas pelo Canadá; (ii) oficie ao DRCI para tentativa de redução/isenção; (iii) somente se inevitável, viabilize adiantamento sem onerar a parte credora, com ressarcimento na forma da legislação. Reforce-se o princípio do melhor interesse da criança (Convenção sobre os Direitos da Criança, Decreto nº 99.710/1990, art. 3º).

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Pública Consulente, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

Permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Rio de Janeiro, 18 de setembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.12. Parecer nº 16/2025/COCIV/DPGERJ

Ausência. Morte presumida. Inexistência de bens. Jurisdição voluntária. Coisa julgada formal. Pretensão existencial (alteração de estado civil).

1. Objeto da consulta

Cuida-se de consulta formulada pela titular e em atuação perante o Núcleo de Primeiro Atendimento Cível de Angra dos Reis, na qual relata a situação apresentada pela usuária S. H. P., casada com J. A. O., desaparecido em 28/08/1995, no município de Volta Redonda, em circunstâncias que indicam provável homicídio, conforme processo criminal nº 11.500/96 em trâmite na 1ª Vara Criminal local.

A usuária ajuizou, em 2004, ação declaratória de morte presumida perante a Vara Cível de Volta Redonda (proc. nº 0008758-23.2004.8.19.0066), a qual foi requalificada como declaratória de ausência e julgada improcedente, sob o fundamento de inexistirem bens a inventariar, sendo certo que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) confirmou a sentença, tendo o acórdão transitado em julgado.

É relatado, ainda, que atualmente a usuária não pretende discutir efeitos patrimoniais ou previdenciários, mas tão somente obter a certidão de óbito do marido, para fins de regularização de seu estado civil como viúva, por razões de ordem pessoal e familiar.

Diante da existência de decisão anterior com trânsito em julgado e do transcurso do prazo para eventual ação rescisória, indaga-se sobre as alternativas jurídicas possíveis para alcançar a tutela de natureza existencial pleiteada pela usuária.

Ressalte-se, ao fim deste breve relatório, que a questão acerca do cabimento ou não da ação rescisória foge às atribuições da presente Coordenação afetando-se à atribuição da Assessoria para Assuntos Institucionais (Assist)³⁴³, importando o tratamento da matéria aqui somente transversal sem qualquer vinculação.

2. Da natureza jurídica da arrecadação de bens do ausente e da morte presumida

O Código Civil (CC) disciplina a ausência nos artigos 22 a 39 e a morte presumida no artigo 7º, ambos historicamente concebidos com enfoque eminentemente patrimonial, voltados à proteção e sucessão de bens do desaparecido.

Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal³⁴⁴, para que se reconheça juridicamente a morte – e, conseqüentemente, ocorra a extinção da personalidade civil –, é imprescindível a emissão de uma declaração médica, que viabilize a lavratura da correspondente certidão de óbito.

Contudo, reconhecem os autores que, na prática, podem ocorrer sepultamentos sem essa declaração médica e, em hipóteses excepcionais, sequer é possível encontrar o cadáver, inviabilizando a emissão do atestado. Para tais casos, é necessária regulamentação específica que permita a produção dos efeitos jurídicos da morte. Trata-se da chamada “morte real sem cadáver” ou, nos termos do art. 7º do CC, “morte presumida sem declaração de ausência”³⁴⁵, que gera os mesmos efeitos da morte constatada por atestado médico.

³⁴³ RESOLUÇÃO DPGE Nº 765 DE 20 DE FEVEREIRO DE 2015

Art. 1º – A ASSESSORIA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS se destina a elaboração de pareceres, medidas judiciais e administrativas que visem precipuamente a defesa e a preservação dos Princípios Institucionais da Defensoria Pública, bem como as prerrogativas dos Defensores Públicos e conflitos de atribuições.

Art. 2º – Caberá à Assessoria o estudo e a análise da propositura de ações rescisórias, com a elaboração e a distribuição da petição inicial, sendo de responsabilidade do Defensor Público Natural o acompanhamento do processo, devendo peticionar e praticar os atos que se tornem necessários para o seu regular desenvolvimento. (RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. **Resolução DPGE nº 765, de 20 de fevereiro de 2015.** Revoga as resoluções nº 434, de 03 de março de 2008, e nº 443, de 06 de maio de 2008, e regulamenta a Assessoria de Assuntos Institucionais e dá outras providências. Rio de Janeiro: DPRJ, 2015).

³⁴⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: parte geral e LINDB.** 13. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. v. 1. p. 308-309.

³⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

Nessa perspectiva, a ausência apresenta-se como um instituto clássico do direito civil, cuja finalidade central está fortemente vinculada à tutela patrimonial. Conforme destacam Felipe Braga Netto e Nelson Rosenvald³⁴⁶, a função primordial da ausência é viabilizar a abertura do inventário e a consequente partilha dos bens entre os herdeiros, o que evidencia que o instituto foi concebido muito mais para atender reflexos patrimoniais do desaparecimento do que para regular aspectos existenciais da pessoa humana.

No Código Civil de 1916, o ausente era equiparado ao absolutamente incapaz, concepção criticada pela doutrina, pois, se vivo, preservaria a plena capacidade civil, independentemente de seu paradeiro. Com o advento do Código Civil de 2002, houve mudança significativa: a ausência passou a ser tratada na Parte Geral, porém desvinculada do regime das incapacidades civis.

Nessa linha, Paulo Lôbo sintetiza que “ausência é a presunção da morte da pessoa física, para fins civis, em virtude de desconhecimento de seu paradeiro, após longo tempo e cujas circunstâncias levam a fundadas dúvidas da continuação de sua existência”³⁴⁷.

Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, ao comentarem a matéria, esclarecem que³⁴⁸:

Havendo certeza de que ocorreu a morte, mas não se podendo comprová-la por certidão do registro civil, é possível pedir-se, em procedimento de jurisdição voluntária, a declaração de morte presumida sem prévia decretação de ausência (CC 7.º e LRP 88), ou, se estiver desaparecida a pessoa, a declaração de ausência (CC 22 a 25; CPC 1159). A declaração de morte presumida (CC 7.º) dá ensejo à abertura de sucessão definitiva. A declaração de ausência implica a abertura da sucessão provisória do ausente (CC 26 a 36) e, posteriormente, da sucessão definitiva do ausente (CC 37 a 39). Para a declaração de morte presumida deve ter-se a certeza de que ocorreu a morte; para a declaração da ausência deve ter-se a certeza de que houve o desaparecimento da pessoa, mas não a morte (V. Nery-Nery. CPC Comentado 13, coments. 2 CPC 1159). V. coments. CC 7.º.

Na mesma linha, Flávio Tartuce, ao comentar o Código de Processo Civil (CPC), ressalta que a sentença de sucessão provisória somente produz efeitos após cento e oitenta dias de publicada, não transitando em julgado no prazo geral, e que o Código Civil de 2002 reduziu de vinte para dez anos o prazo para a conversão da sucessão provisória em definitiva (art. 37 do CC)³⁴⁹.

Cumprido destacar, de pronto, que a pretensão atual deduzida pela usuária é diversa da anterior, uma vez que não se busca sucessão ou efeitos patrimoniais, mas apenas a regularização do estado civil mediante a declaração de morte presumida, em harmonia com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana³⁵⁰, da proteção da família³⁵¹ e da inafastabilidade da jurisdição³⁵², não podendo-se afirmar que existe coisa julgada quando os elementos da ação, no caso a causa de pedir, são diversos.

A pretensão deduzida pela usuária é absolutamente adequada e cabível, conforme jurisprudência deste E. Tribunal de Justiça, aplicando o art. 7º, I, do Código Civil, dando, inclusive, prevalência à declaração de ausência, conforme arresto abaixo:

³⁴⁶ BRAGA NETTO, Felipe; ROSENVALD, Nelson. **Código civil**: comentado artigo por artigo. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 135.

³⁴⁷ LÔBO, Paulo. **Direito civil**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 142.

³⁴⁸ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, índice eletrônico: 2797.

³⁴⁹ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. Rio de Janeiro: Método, 2023, índice eletrônico 282-284.

³⁵⁰ CF, Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III – a dignidade da pessoa humana; (RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026).

³⁵¹ CRFB, Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. (RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026).

³⁵² CRFB, Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO QUE DECLARAÇÃO DE MORTE PRESUMIDA. SENTENÇA QUE DECLARA A AUSÊNCIA DO DESAPARECIDO. É considerado ausente o indivíduo que simplesmente encontra-se desaparecido e que, portanto, deve ter seus direitos patrimoniais preservados. A morte presumida, por sua vez, é situação diversa da ausência e faz cessar a personalidade jurídica da pessoa natural, estando regulada no art. 7º do Código Civil. Não obstante, na hipótese dos autos, há provas robustas que demonstram o risco de vida e fortes indícios de que o desaparecido tenha morrido, nos termos do art. 7º, I, do Código Civil. Provimento do recurso. (TJ-RJ – APL: 00052215720088190202 RIO DE JANEIRO MADUREIRA REGIONAL 4 VARA CÍVEL, Relator.: Benedicto Ultra Abicair, Data de Julgamento: 06/08/2014, Sexta Câmara Cível, Data de Publicação: 12/08/2014)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE DECLARAÇÃO DE MORTE PRESUMIDA. MARIDO DA REQUERENTE DESAPARECIDO EM NAUFRÁGIO. PEDE DECLARAÇÃO DA MORTE PRESUMIDA. SENTENÇA EXTINGUINDO O FEITO COM BASE NO ART. 267, VI, PORQUE A AUTORA NÃO CUMPRIU A EXIGÊNCIA DE EMENDA DA INICIAL PARA FAZER CONSTAR PRETENSÃO DE DECLARAÇÃO DE AUSÊNCIA, SOB O FUNDAMENTO DE QUE HAVERIA BENS A ARRECADAR. APELAÇÃO PEDINDO A NULIDADE DA SENTENÇA POR FALTA DE INTIMAÇÃO PESSOAL. SENTENÇA QUE SE ANULA, NÃO POR IRREGULARIDADE NA INTIMAÇÃO POR PUBLICAÇÃO, MAS SIM PORQUE, ESTANDO SATISFEITAS TODAS AS CONDIÇÕES DA AÇÃO, IMPÕE-SE O RECONHECIMENTO DA NULIDADE DE OFÍCIO (ART. 267,§3º, CPC). ESPOSA DO AUSENTE QUE APRESENTA PETIÇÃO INICIAL BEM FUNDAMENTADA, COM PROVA DOCUMENTAL ROBUSTA DO ACIDENTE E QUE ATENDE TODAS AS CONDIÇÕES DA AÇÃO (POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, LEGITIMIDADE E INTERESSE PROCESSUAL). SENTENÇA QUE, ADEMAIS, VIOLA O ART. 7º, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL, O QUAL NÃO DEIXA DÚVIDA DA POSSIBILIDADE DE SE PLEITEAR DECLARAÇÃO DE MORTE PRESUMIDA SEM DECRETAÇÃO DE AUSÊNCIA. APELAÇÃO PROVIDA PARA SER DECRETADA A NULIDADE DA SENTENÇA E DETERMINAR O RETORNO DO FEITO PARA REGULAR PROSSEGUIMENTO. Não é necessária a prévia intimação pessoal do autor para a extinção do processo sem resolução do mérito, pois, como dispõe o §1º do artigo 267, a parte deve ser intimada pessoalmente nos casos dos incisos II e III, CPC. Todavia, a sentença deve ser anulada, pois indica confundir os institutos da ausência e da morte presumida quando exige que o autor emende a inicial para fazer constar pretensão de declaração de ausência, quando o art. 7º, caput, do Código Civil, é claro quando diz que “Pode ser declarada a morte presumida, SEM DECRETAÇÃO DA AUSÊNCIA: I – se for extremamente provável a morte de quem estava em perigo de vida;”. A ausência está regulada nos artigos 22 e seguintes do Código Civil, estando o procedimento para sua declaração regrado nos artigos 1.159 e seguintes do CPC. Trata-se de um estado de fato, em que uma pessoa desaparece de seu domicílio sem deixar qualquer notícia. Dessa forma, é considerado ausente o indivíduo que simplesmente se encontra desaparecido e que, portanto, deve ter seus direitos patrimoniais preservados. O objetivo, pressuposto fático e efeitos são diversos da declaração de morte presumida. O objetivo é a defesa do patrimônio daquele que se ausenta sem que tenha quem possa administrar seus bens. O pressuposto fático é o desaparecimento em circunstância que não evidenciam a morte provável. Os efeitos, por sua vez, são diversos, como se vê do procedimento previsto nos arts. 1159 e segs, CPC e arts. 22 e 23 do CC/2002. A morte presumida, por sua vez, é situação diversa da ausência, estando regulada no artigo 7º do Código Civil, podendo ocorrer SEM A DECRETAÇÃO DE AUSÊNCIA, quando for extremamente provável a morte de quem estava em perigo de vida, conforme cristalinamente previsto no art. 7º, I, CC/2002. Ora, essa é exatamente a situação presente, em que a esposa narra que o marido, um quarto tripulante, desapareceu no mar, após o barco naufragar, quando dois foram resgatados pelo Corpo de Bombeiros e um se salvou por meios próprios, não se tendo notícia dele desde então, apesar das inúmeras buscas realizadas. Assim, a requerente não poderia ter sido compelida a pleitear declaração de ausência, como aqui ocorreu. Mesmo porque, se o casal possuir bens, poderá a requerente, na qualidade de esposa, legalmente administrá-los sem que, a princípio, precisem ser arrecadados (art. 22, CC) sendo certo que esse é o principal objetivo da declaração de ausência. O interesse dela é outro: provar que o marido desapareceu em situação de perigo que EVIDENCIA SUA MORTE, para levar a sentença a registro no RCPN (art. 9º, IV, CC) e, passando à condição de viúva, pleitear nessa qualidade direitos pessoais e patrimoniais, indicados na inicial. (TJ-RJ – APL: 0034098-25.2013.8.19.0204, Relator: Juarez Fernandes Folhes, Data de Julgamento: 08/07/2015, Décima Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 10/07/2015, Folhas/Diário: 271/288, Número do Diário: 2203280)

DIREITO CIVIL E REGISTRAL – DECLARATÓRIA – MORTE PRESUMIDA – SEQUESTRO DE MILITAR EM SERVIÇO- – INDIVÍDUO EXPOSTO A PERIGO DE VIDA – APLICAÇÃO DO INCISO I, DO ART. 7º, DO CÓDIGO CIVIL – O reconhecimento judicial da morte presumida de um indivíduo exige a ocorrência de circunstâncias que, de acordo com a lei, tornam seu óbito possível. O

inciso I, do art. 7º, do Código Civil de 2002, autoriza a declaração de morte presumida, independentemente da prévia declaração de ausência, se for extremamente provável o falecimento de quem estava em perigo de morte. Em outras palavras, a presunção da morte ocorre quando existe alta possibilidade do falecimento da pessoa desaparecida, sem que haja, contudo, certeza inequívoca de seu óbito. Na hipótese em tela, da análise do conjunto probatório dos autos, conclui-se que o pai da requerente foi vítima de sequestro seguido de homicídio, tendo os autores do fato desaparecido com o corpo. Desta forma, a hipótese se enquadra no tipo do artigo 7º, do Código Civil, o que autoriza o reconhecimento judicial de sua morte presumida, estabelecendo como a data de sua ocorrência aquela na qual se teve a última notícia de sua localização. Provimento ao recurso. (TJ-RJ – APL: 0015302-41.2008.8.19.0210, Relator: Edson Aguiar de Vasconcelos, Data de Julgamento: 21/05/2014, Décima Sétima Câmara Cível, Data da Publicação: 26/05/2014, Folhas/Diário: 317/322, Número do Diário: 1871533)

3. Da inexistência de coisa julgada no caso concreto: processo de jurisdição voluntária

Sílvio de Salvo Venosa sublinha que, em face da possibilidade latente de reaparecimento do ausente, a sentença que admite a morte presumida, embora opere efeitos em relação a todos, não faz coisa julgada, podendo ser sempre impugnada por qualquer interessado que demonstre notícias do paradeiro do desaparecido, inclusive quanto à data provável da morte, o que pode alterar a ordem da vocação hereditária. Nas palavras do autor:

A ausência, sob o ponto de vista técnico, cessará com o retorno da pessoa, com a certeza de sua morte ou com a declaração de morte presumida. Face à possibilidade latente de reaparecimento da pessoa, afirma-se que a sentença que admite a morte presumida, embora opere efeitos em relação a todos, não faz coisa julgada. Qualquer interessado, a qualquer momento, poderá impugná-la provando que teve notícias do paradeiro do desaparecido, insurgindo-se, inclusive, quanto à data da morte provável estabelecida na decisão, o que poderá alterar a ordem de vocação hereditária.

A ausência cessará com o retorno da pessoa, com a certeza de sua morte ou com a declaração de morte presumida (TRABUCCHI, 1992, p. 66). Em face da possibilidade latente de reaparecimento da pessoa, afirma-se que a sentença que admite a morte presumida, embora opere efeitos em relação a todos, não faz coisa julgada. Qualquer interessado poderá impugná-la provando que teve notícias do paradeiro do desaparecido, insurgindo-se, inclusive, quanto à data da morte provável estabelecida na decisão, o que poderá alterar a ordem de vocação hereditária [...]³⁵³.

No mesmo sentido, Larenz³⁵⁴ observa que, se o declarado morto regressa, tem-se desde esse momento a certeza de que não faleceu e, portanto, não perdeu seus direitos, pois nunca houve verdadeira transmissão patrimonial, o que evidencia a precariedade da coisa julgada nesses casos.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) corrobora com tal conclusão. No REsp 1.298.963/SP³⁵⁵ o relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, decidiu que o *iter* da arrecadação de bens

³⁵³ VENOSA, Sílvio de Salvo. A morte presumida no novo Código Civil. **Migalhas**, [s. l.], 5 jan. 2003. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/906/a-morte-presumida-no-novo-codigo-civil>. Acesso em: 11 mar. 2026.

³⁵⁴ *Op. cit.*

³⁵⁵ 1. O instituto da ausência e o procedimento para o seu reconhecimento revelam um *iter* que se inaugura com a declaração, perpassa pela abertura da sucessão provisória e se desenvolve até que o decênio contado da declaração da morte presumida se implemente. 2. Transcorrido o interregno de um decênio, contado do trânsito em julgado da decisão que determinou a abertura da sucessão provisória, atinge sua plena eficácia a declaração de ausência, consubstanciada na morte presumida do ausente e na abertura da sua sucessão definitiva. 3. A lei, fulcrada no que normalmente acontece, ou seja, no fato de que as pessoas, no trato diário de suas relações, não desaparecem intencionalmente sem deixar rastros, elegeu o tempo como elemento a solucionar o dilema, presumindo, em face do longo transcurso do tempo, a probabilidade da ocorrência da morte do ausente. 4. Estabelecida pela lei a presunção da morte natural da pessoa desaparecida, é o contrato de seguro de vida alcançado por esse reconhecimento, impondo-se apenas que se aguarde pelo momento da morte presumida e a abertura da sucessão definitiva. (STJ – REsp: 1298963 SP 2011/0303963-1, Relator.: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Data de Julgamento: 26/11/2013, T3 – Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 25/02/2014)

do ausente se inicia com a declaração, segue pela sucessão provisória e se desenvolve até o decênio contado da morte presumida, quando, então, a ausência atinge plena eficácia com a abertura da sucessão definitiva. A lei, partindo da constatação de que pessoas não desaparecem intencionalmente sem deixar rastros, elegeu o tempo como fato base para caracterizar a presunção de morte, deixando em aberto, portanto, a possibilidade de reversão da decisão que a declarou.

Ocorre que mesmo que a sentença tivesse julgado ação idêntica à que se pretende propor, seria incapaz de produzir coisa julgada, pois advém de processo de jurisdição voluntária de natureza eminentemente executiva³⁵⁶, declaração de morte presumida semelhante à arrecadação de bens de ausente, no qual a ausência é avaliada em cognição sumária, *initio litis*, como condição para nomeação do curador e arrecadação dos seus bens (art. 744, CPC)³⁵⁷.

Diante desse panorama, conclui-se que a declaração de ausência, bem como a declaração de morte presumida pertencem ao campo da jurisdição voluntária, cujos efeitos, marcados pela precariedade e pela possibilidade de revisão diante de novos fatos, não se confundem com a rigidez da coisa julgada própria da jurisdição contenciosa.

Ademais, se a cognição produzida quanto à morte presumida, no processo em que foi prolatada a decisão transitada em julgado, foi limitada e sumária³⁵⁸, esta é incapaz de produzir coisa julgada pois em não havendo cognição plena e exaustiva e, portanto, contraditório não poderá receber a qualificação de imutável.

Trata-se, pois, de hipótese de mera estabilidade e não de coisa julgada, permitindo-se nova apreciação judicial em demandas de cunho existencial, como a presente, restrita à regularização do estado civil, independente da necessidade de res.

Sobre o cabimento ou não de ação rescisória – apesar da excepcionalidade desta demanda contra decisão que não produziu coisa julgada (art. 966, § 2º, CPC³⁵⁹), e o relevante lapso de tempo contado do trânsito em julgado (CPC, art. 975³⁶⁰) –, importa salientar que a verificação do cabimento de tal demanda

³⁵⁶ “Classifico como executórios os procedimentos de jurisdição voluntária em que a atividade do juiz é eminentemente prática, isto é, procedimentos em que prepondera a realização de atos de modificação exterior. Normalmente estas atividades são antecedidas de alguma cognição, justamente para definir o conteúdo da atividade prática [...]. Há efeitos da sucessão provisória, que durará 10 (dez) anos, que poderão tornar-se irreversíveis para o ausente, como, por exemplo, a percepção de frutos e rendimentos (novo Código Civil, art. 33). Para livrar-se desses efeitos, o ausente poderá anular a declaração de ausência em ação direta, com fundamento no artigo 486 do CPC (1973 atual art. 966, § 4º), pois a cognição é sumária e incompleta desse procedimento não permite a formação de coisa julgada”. (GRECO, Leonardo. **Jurisdição voluntária moderna**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 136-144).

³⁵⁷ “A petição inicial, elaborada por qualquer interessado, comunicará ao juiz a ocorrência do evento autorizador da declaração de ausência, ou seja, o desaparecimento de alguém de seu domicílio, deixando bens sem representante para administrá-los (NCPC, art. 744). Tomando por termo a afirmação de ausência, o magistrado nomeará curador ao ausente e mandará arrecadar os seus bens (art. 744), na forma estabelecida no art. 740 do NCPC.” THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 2. p. 538-539.

³⁵⁸ “Há uma relação lógica, principiológica e histórica entre a cognição exaustiva e a coisa julgada – aqui reconhecida como garantia individual e constitucional do devido processo legal. O julgamento definitivo do conflito de interesses ocorrido na sentença de mérito deve ser imutabilizado para evitar a insegurança jurídica no meio social que a indefinição e a violação perene do direito produzem. Não somente: se a questão foi conhecida e julgada na sua plenitude, não restam motivos para que se retorne ao julgamento desse mesmo conflito, sob pena de correremos o risco de sua eternização. É preciso ser imutabilizado o julgamento quando as questões de fato e de direito tiverem sido conhecidas o máximo possível. Observamos, portanto, que a correlação entre essas garantias fundamentais do processo é uma via de mão dupla: só deve ser imutabilizado o que foi conhecido plena e exaustivamente, assim como somente a cognição plena e exaustiva é capaz de produzir coisa julgada plena.” (ARAÚJO, José Aurélio de. **Cognição sumária, cognição exaustiva e coisa julgada**. São Paulo: Thomson Reuters, 2017. p. 192).

³⁵⁹ Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: [...]

§ 2º Nas hipóteses previstas nos incisos do caput, será rescindível a decisão transitada em julgado que, embora não seja de mérito, impeça:

I – nova propositura da demanda; ou

II – admissibilidade do recurso correspondente. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

³⁶⁰ Art. 975. O direito à rescisão se extingue em 2 (dois) anos contados do trânsito em julgado da última decisão proferida no processo.

§ 1º Prorroga-se até o primeiro dia útil imediatamente subsequente o prazo a que se refere o caput, quando expirar durante férias forenses, recesso, feriados ou em dia em que não houver expediente forense.

desconstitutiva é de atribuição da Assessoria para Assuntos Institucionais (Assist), órgão para o qual remetemos a presente consulta.

4. Conclusão

Diante do exposto, infere-se que, embora exista decisão anterior transitada em julgado, 1) a incapacidade de sentença prolatada em procedimento executivo de jurisdição voluntária não produzir coisa julgada material, em razão da sumariedade e limitação de sua cognição, em especial acerca da morte presumida, aliada 2) à distinção entre a pretensão patrimonial outrora deduzida e a nova pretensão existencial ora deduzida, permitem defender a viabilidade de nova ação voltada à obtenção de certidão de óbito para fins de alteração do estado civil, a ser proposta pelo procedimento comum.

Em qualquer hipótese, é essencial enfatizar que a pretensão da usuária é de natureza exclusivamente existencial, sem conteúdo econômico, o que justifica solução interpretativa compatível com os princípios da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), da proteção da família (CF, art. 226) e da inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV).

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reitera-se que a presente manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Pública Consulente, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

Permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

§ 2º Se fundada a ação no inciso VII do art. 966, o termo inicial do prazo será a data de descoberta da prova nova, observado o prazo máximo de 5 (cinco) anos, contado do trânsito em julgado da última decisão proferida no processo.

§ 3º Nas hipóteses de simulação ou de colusão das partes, o prazo começa a contar, para o terceiro prejudicado e para o Ministério Público, que não interveio no processo, a partir do momento em que têm ciência da simulação ou da colusão. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

4.13. Parecer nº 17/2025/COCIV/DPGERJ

Dívida revertida para o patrimônio do casal. Superendividamento. Contratação de empréstimos durante a vigência da sociedade conjugal. Ação de Divórcio com sentença transitada em julgado silente quanto ao reconhecimento da comunhão da dívida. Decisão *citra petita*. Coisa julgada. Inexistência. Ação condenatória ao pagamento dos débitos arcados por um dos cônjuges contra o outro. Cabimento.

1. Breve relatório

Trata-se de consulta formulada pela Exma. Sra. Defensora Pública Titular do Núcleo de Primeiro Atendimento Cível de Santa Cruz, requerendo a manifestação desta Coordenação Cível acerca da melhor medida judicial a ser tomada no caso de usuária Sra. S.I.M.O.V.

Narra a e. Consultante que a usuária em questão celebrou 4 (quatro) contratos de empréstimo consignado e uma renegociação com o Banco Santander S.A, enquanto ainda estava casada.

Quando do ajuizamento da ação de divórcio, a divisão da obrigação de pagamento da dívida foi requerida de forma expressa nos pedidos constantes da petição inicial, *in verbis*:

- a – O deferimento da gratuidade de justiça para a requerente, sendo estendida a atos extrajudicial,
- b – Que seja o pedido julgado procedente a fim de ver decretado o Divórcio das partes;
- c – Que seja expedido mandado de averbação ao 13 Registro Civil de Pessoas Naturais da Comarca da Capital para que conste decretação do divórcio.
- d – Que o Requerido seja compelido a arcar com METADE dos valores de empréstimos/dívidas realizados em nome da requerida, na constância do casamento.

Entretanto, a sentença transitada em julgado em 03 de outubro de 2023, restou silente quanto ao pedido *d*) consistente na declaração de divisão entre os cônjuges da responsabilidade pela dívida assumida.

Ante o cenário de superendividamento da usuária, a i. Consultante questiona qual seria a melhor medida judicial a ser adotada, indicando as seguintes alternativas:

- a) Ação rescisória, visando suprir a omissão da sentença quanto ao pedido de condenação do réu ao pagamento de metade das dívidas, considerando os efeitos da revelia.
- b) Ação de inventário negativo, para declaração das dívidas e cobrança do réu, a ser proposta na mesma vara em que tramitou o divórcio (art. 31 da Deliberação dos Núcleos).
- c) Ação indenizatória ou de cobrança em face do ex-cônjuge, tendo em vista sua revelia.

É o relatório.

2. Da inexistência de coisa julgada: sentença *infra* ou *citra petita*

Os pedidos da petição inicial representam as pretensões materiais deduzidas em juízo pelo demandante, não se confundindo com seus fundamentos de fato e de direito que correspondem à causa de pedir³⁶¹.

Desse modo, a sentença que não se manifestar acerca de uma das relações jurídicas suscitadas pelas partes será considerada *citra* ou *infra petita*, ou seja, segundo Paula Sarno Braga, Rafael Alexandria de Oliveira e Fredie Didier Jr., *in verbis*:

³⁶¹ “O *petitum* é o que se pede, não o fundamento ou a razão de pedir, a *causa petendi*. É o objeto imediato e mediato da demanda. Aí está o motivo da discórdia, que o juiz vai desfazer, declarando quem está com a verdade.” MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários ao código de processo civil. t. 4. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 34.

Citra petita (ou infra petita) é a decisão que deixa de analisar (i) pedido formulado, (ii) fundamento de fato ou de direito trazidos pela parte ou (iii) pedido formulado por um ou em face de um determinado sujeito do processo³⁶².

Diante de decisão omissa quanto a um dos pedidos, verifica-se a inexistência parcial de sentença, incapaz, portanto, de produzir coisa julgada, conforme ensina o mestre José Carlos Barbosa Moreira:

Se o todo é inexistente quando nenhum dos itens que compunham o *thema decidendum* foi objeto de pronunciamento na conclusão, por igualdade de razão será inexistente a parte ou capítulo relativo a algum item específico, sobre o qual haja deixado o juiz de pronunciar-se no dispositivo. Em outras palavras: a inexistência da sentença pode ser total ou parcial, mas em ambos os casos rege-se pelas mesmas normas³⁶³.

Infere-se, pois, que como não ocorreu a análise do pedido de divisão do passivo assumido pela sociedade conjugal, o vício da sentença é o de inexistência parcial. Desse modo, esse pedido específico, que não foi objeto de cognição, não adquire a qualidade de imutável da coisa julgada, tornando plenamente viável a propositura de novo processo que instrumentalize a mesma ação omitida, com pedido de reconhecimento da comunhão das dívidas contraídas quando do casamento, conforme bem entendimento de Fredie Didier Jr., *et al.*:

Tanto a decisão que não examina o pedido é, neste aspecto, uma não decisão, que é plenamente possível a repositura de demanda que contenha pedido já formulado, porém não examinado, na medida em que não se pode falar de coisa julgada em relação ao que não foi decidido e, pois, se não existe. Não pode ficar imutável e indiscutível aquilo que não se sabe o que é, porque não é (não existe). Justamente por isso, impossível o manejo de ação rescisória para desconstituir o que não existe³⁶⁴.

Nessa direção, a medida judicial que de forma mais eficaz pode servir à satisfação da pretensão da usuária é o ajuizamento de novo processo contendo ação com pedido de declaração de reconhecimento da comunhão das dívidas e condenação do ex-cônjuge recalcitrante ao pagamento daquilo que foi arcado pela autora até o seu final julgamento, respeitado, quanto a este segundo pedido, o prazo prescricional aplicável à hipótese³⁶⁵.

3. Da viabilidade da ação declaratória de reconhecimento de comunhão dos débitos e condenatória ao pagamento daquilo que já foi unilateralmente pago aos credores

Com o advento do Código Civil de 2002 (CC), a administração dos bens comuns do casal passou a ser de ambos os cônjuges, conforme o artigo 1663, *caput*, do diploma legal³⁶⁶.

³⁶² DIDIER JR. Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. v. 2. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 513.

³⁶³ MOREIRA, José Carlos Barbosa. "Item do pedido sobre o qual não houve decisão. Possibilidade de reiteração noutro processo". **Temas de direito processual**: (segunda série). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 247.

³⁶⁴ DIDIER JR. Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. São Paulo: JusPodivm, 2025. v. 2. p. 515.

³⁶⁵ Art. 206. Prescreve: [...]

§ 3º Em três anos: [...]

IV – a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa;(BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.)

³⁶⁶ Art. 1.663. A administração do patrimônio comum compete a qualquer dos cônjuges. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.)

Na mesma esteira, o parágrafo primeiro do artigo supracitado³⁶⁷ dispõe que as dívidas contraídas no exercício da administração obrigam os bens comuns e particulares do cônjuge que os administra, e os do outro na razão do proveito que houver auferido. Nesse sentido, lecionam Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto:

As dívidas contraídas no exercício da administração obrigam os bens comuns e particulares do cônjuge que os administra, e os do outro na razão do proveito que houver auferido (CC, art. 1663, § 1º). [...] De toda sorte a previsão do Código Civil no art. 1663, § 1º, não abarca a dívida contraída sem finalidade familiar, isto é, quando a for exclusiva de um dos cônjuges (seja de feição pessoal, seja de feição profissional). Nessa hipótese de dívida contraída sem finalidade familiar, a meação do outro não responde³⁶⁸.

Atualmente, como narrado pela Consulente, há 5 (cinco) contratos de empréstimo e de novação vigentes em nome da usuária, que vem adimplindo as parcelas integral e exclusivamente, mas de cujo proveito foi revertido para a sociedade conjugal durante a união. Assim, a dívida se comunica por força do regime de divisão parcial de bens e do seu proveito comum, o que enseja a possibilidade de propositura de processo no qual se cumule as ações declaratória de reconhecimento da comunhão quanto às dívidas e a ação condenatória do réu ao pagamento da parte que lhe cabe, custeada pela autora perante os credores³⁶⁹, sob pena de enriquecimento sem causa.

Observe-se, por fim, que caso a usuária venha a ser demandada em processo de conhecimento por algum credor poderá exercer seu direito de regresso mediante a intervenção de terceiros consistente no chamamento ao processo, na forma do art. 130, III, do Código de Processo Civil (CPC)³⁷⁰. Neste sentido, não uníssona mas prevalente, é a jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. MÚTUO VERBAL. CHAMAMENTO AO PROCESSO DO EX-MARIDO DA RÉ. Possibilidade. Inteligência do art. 77, III, do CPC. Solidariedade entre os cônjuges pelo pagamento de dívida decorrente de empréstimo destinado ao custeio das despesas familiares, conforme disposição dos arts. 1.643 e 1.644 do Código Civil. Ausência de prova, ao menos em um exame perfunctório, no sentido de que a cessação do regime de comunhão parcial de bens decorrente do casamento foi anterior à celebração do negócio jurídico que deu ensejo ao ajuizamento da demanda. Mantida a r. decisão agravada. RECURSO DA AUTORA NÃO PROVIDO.

(TJ-SP – AI: 21317073820158260000 SP 2131707-38 .2015.8.26.0000, Relator.: Berenice Marcondes Cesar, Data de Julgamento: 21/07/2015, 28ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 28/07/2015)

³⁶⁷ § 1º As dívidas contraídas no exercício da administração obrigam os bens comuns e particulares do cônjuge que os administra, e os do outro na razão do proveito que houver auferido. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

³⁶⁸ ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe. **Código civil**: comentado artigo por artigo. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 1941 – 1942.

³⁶⁹ AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO DE EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL – CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO – CHAMAMENTO AO PROCESSO – INCLUSÃO DO EX – CÔNJUGE NO POLO PASSIVO – AÇÃO DE RECONHECIMENTO E DISSOLUÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL – PRINCÍPIO DA CELERIDADE – I – Decisão agravada que indeferiu o pedido formulado pela própria executada, ora agravante, de chamamento ao processo de seu ex-cônjuge, sob o fundamento de que caberá à mesma exigir de seu ex-cônjuge em ação autônoma, a quota parte que entende cabível – Recurso da executada – II – Reconhecido que o ex-cônjuge da executada não figurou como parte na cédula de crédito bancário firmada com o exequente – Na hipótese de eventual pagamento realizado pela executada nesta lide, caberá a ela exigir de seu ex-cônjuge, em ação autônoma, a quota parte que entende cabível em razão da partilha realizada na ação de reconhecimento e dissolução de união estável – Inteligência dos arts. 265 do CC, e 779, I, do NCPC – Precedentes desta C. Câmara – Decisão interlocutória suficientemente motivada, mantida nos termos do art. 252 do RITJSP – Agravo improvido”. (TJ-SP – Agravo de Instrumento: 21446567920248260000 São Paulo, Relator.: Salles Vieira, Data de Julgamento: 11/10/2024, 24ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 11/10/2024).

³⁷⁰ Art. 130. É admissível o chamamento ao processo, requerido pelo réu:
I – do afiançado, na ação em que o fiador for réu;
II – dos demais fiadores, na ação proposta contra um ou alguns deles;
III – dos demais devedores solidários, quando o credor exigir de um ou de alguns o pagamento da dívida comum. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

4. Ação rescisória: atribuição da Assessoria de Assuntos Institucionais (ASSIST)

Quanto à questão acerca do cabimento ou não da ação rescisória é necessário recordar, inicialmente, que tal análise foge às atribuições desta Coordenação Cível afetando-se à competência da Assessoria para Assuntos Institucionais (Assist)³⁷¹, órgão para o qual remetemos em cópia o presente parecer.

A título argumentativo e *ad referendum*, no entanto, da nobilíssima Assist vale destacar que carece de interesse a desconstituição de pedido feito inicialmente, mas omitido por sentença transitada em julgado, considerando a possibilidade de sua renovação em processo futuro, conforme se depreende da lição de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery:

A sentença de mérito transitada em julgado faz coisa julgada material e, portanto, só pode deixar de produzir efeitos depois de rescindida por ação rescisória, quando estiver viciada por falta de pressuposto processual de validade ou por falta de condição da ação. O único requisito do processo e da ação que enseja a inexistência da sentença e, por consequência, a inexistência da coisa julgada, dispensando o ajuizamento de ação rescisória, é a sentença proferida em processo no qual falte pressuposto processual de existência³⁷².

5. Descabimento de ação de inventário negativo

Apesar de se tratar de um instituto jurídico não previsto em lei e considerado por renomada doutrina como “verdadeira aberração jurídica”³⁷³, o inventário negativo é aceito por parte da doutrina³⁷⁴ e da jurisprudência³⁷⁵. Seu objetivo é o reconhecimento para os herdeiros da inexistência de bens do *de cujus*, hipótese, portanto, diversa da que pretende a usuária no presente caso sob análise.

³⁷¹ RESOLUÇÃO DPGE Nº 765 DE 20 DE FEVEREIRO DE 2015

Art. 1º – A ASSESSORIA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS se destina a elaboração de pareceres, medidas judiciais e administrativas que visem precipuamente a defesa e a preservação dos Princípios Institucionais da Defensoria Pública, bem como as prerrogativas dos Defensores Públicos e conflitos de atribuições.

Art. 2º – Caberá à Assessoria o estudo e a análise da propositura de ações rescisórias, com a elaboração e a distribuição da petição inicial, sendo de responsabilidade do Defensor Público Natural o acompanhamento do processo, devendo peticionar e praticar os atos que se tornem necessários para o seu regular desenvolvimento. (RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública.

Resolução DPGE nº 765, de 20 de fevereiro de 2015. Revoga as resoluções nº 434, de 03 de março de 2008, e nº 443, de 06 de maio de 2008, e regulamenta a Assessoria de Assuntos Institucionais e dá outras providências. Rio de Janeiro: DPRJ, 2015).

³⁷² NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 1702

³⁷³ “4. Inventário negativo – Na verdade, o chamado inventário negativo é uma verdadeira aberração jurídica. O inventário pressupõe necessariamente a existência de bens, como se verifica da simples leitura do artigo 1.771 do Código Civil: ‘No inventário, serão descritos com individuação e clareza todos os bens da herança, assim como os alheios nela encontrados.’ Do ponto de vista lógico ou etimológico, é impossível inventariar o que não existe [...] Do ponto de vista legal, não há como se admitir a declaração judicial de um fato, ou seja, uma pessoa morta não ter bens a partilhar. Assim sendo, não haveria interesse em agir, na medida em que não existe necessidade nem utilidade prática deste pronunciamento.” (CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Comentários ao código de processo civil**: (arts. 982 a 1.045). Rio de Janeiro: Forense, 2001. v. 9, t. 1. p. 13).

³⁷⁴ “Tanto a doutrina (Fidélis. Manual DPC, v. 310, n. 1792, p. 104) quanto a jurisprudência (RT 488/97) entendem ser possível a abertura de inventário negativo se houver interesse jurídico de herdeiros ou terceiros interessados em obter declaração nesse sentido. A administração da herança do falecido pode consistir na necessidade de se precisar a situação pessoal do de cujus, ainda que para confirmar a existência de patrimônio negativo. Presentes os requisitos legais, o inventário negativo pode ser feito, também, pela forma da escritura pública.” (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, índice eletrônico: 1448).

³⁷⁵ APELAÇÃO CÍVEL. INVENTÁRIO NEGATIVO. SENTENÇA QUE JULGOU EXTINTO O PROCESSO SEM ANÁLISE DO MÉRITO POR ENTENDER O JUIZ A QUO QUE O INVENTÁRIO EXIGE A PRESENÇA DE BENS, NÃO SENDO POSSÍVEL INVENTARIAR O QUE NÃO EXISTE. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE AUTORA. INVENTÁRIO NEGATIVO. POSSIBILIDADE. EMBORA A LEGISLAÇÃO NÃO PREVEJA EXPRESSAMENTE A POSSIBILIDADE DO INVENTÁRIO NEGATIVO, A DOUTRINA E A JURISPRUDÊNCIA O TÊM COMO JURIDICAMENTE POSSÍVEL, QUANDO A COMPROVAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE BENS ALCANCE O MUNDO JURÍDICO. A LEI CONTENTA-SE COM O FATO DE A INEXISTÊNCIA DE BENS PRODUZIR EFEITO PELO SEU CONHECIMENTO COMUM. O INVENTÁRIO NEGATIVO É PROVIDÊNCIA FACULTATIVA UTILIZADA PARA AFASTAR DE PLANO A CONTROVÉRSIA, NÃO PODENDO O JUIZ OU O CARTÓRIO COMPETENTE NEGAR SEU PROSSEGUIMENTO. PODE ACONTECER QUE O DE CUJUS NÃO DEIXE BENS E QUE SEU CÔNJUGE OU OS SEUS HERDEIROS TENHAM NECESSIDADE DA CERTEZA JURÍDICA DESSE FATO. O MEIO JURÍDICO DE POSITIVAR ISSO É RECORRER O INTERESSADO AO INVENTÁRIO NEGATIVO. MUITO EMBORA O CÓDIGO NÃO O DISCIPLINE, O INVENTÁRIO NE-

Trata-se de via de duvidosa efetividade pois os efeitos de eventual declaração de inexistência de bens entre os cônjuges, não vai produzir o reconhecimento da existência de dívidas a serem suportadas pelos ex-cônjuges em partes iguais perante os credores.

A efetividade da sentença declaratória também não terá o condão de atingir a esfera jurídica de terceiros-credores, limitada sua eficácia subjetiva, permitindo que estes, independente desta sentença, possam demandar os devedores solidários.

Observe-se, por fim, que a limitação cognitiva probatória do procedimento de inventário (art. 612, CPC³⁷⁶) pode inviabilizar o acerto de questões fáticas de maior complexidade, como a identificação do proveito comum da dívida tomada por um dos cônjuges em benefício da sociedade conjugal, levando a extinção do processo.

Ante o todo dito e a partir da interpretação teleológica³⁷⁷ do instituto, não há possibilidade de ajuizamento de ação de inventário negativo no caso em análise, pois não atingirá os objetivos pretendidos pelas pretensões deduzidas pela usuária, resguardadas em via de maior eficácia consistente na cumulação de ações *supra* citada.

6. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que:

- a) Tratando-se de sentença *citra petita*, o pedido não julgado não está acobertado pela coisa julgada, o que viabiliza a propositura da mesma ação em processo futuro de cumulação de ações declaratória e condenatória pelo rito comum, a fim de reconhecer a comunhão das dívidas destinadas ao proveito da sociedade conjugal, condenando o ex-cônjuge a arcar com os valores pagos pela usuária, na medida de seu quinhão, e respeitado o prazo prescricional;
- b) Incabível o instituto do inventário negativo considerando sua insuficiência em atender às pretensões da usuária.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Pública Consultante, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

GATIVO É, ÀS VEZES, UMA NECESSIDADE DO CÔNJUGE SOBREVIVO OU DOS HERDEIROS . POR ISSO, OS JUÍZES E A PRAXE O ADMITEM COMO O MODO JUDICIAL DE PROVAR-SE, PARA DETERMINADO FIM, A INEXISTÊNCIA DE BENS. COM ELE, NÃO SE PRETENDE INVENTARIAR O NADA. CUIDA-SE, EXATAMENTE, DE UTILIZÁ-LO PARA FAZER CERTO QUE NADA EXISTE A INVENTARIAR. CONCEBIDO PARA INVENTARIAR O NADA SERIA, SEM DÚVIDA, UMA ONEROSA INUTILIDADE . USADO, ENTRETANTO, PARA FIRMAR QUE NADA EXISTIU QUE DEVERIA SER INVENTARIADO, PARA FAZER CERTO QUE INEXISTE HERANÇA, É UMA NECESSIDADE DO DIREITO, POIS QUE PRODUZIRÁ EFEITOS JURÍDICOS. O INVENTÁRIO É A ADMINISTRAÇÃO DA HERANÇA, E ESTA, SENDO PATRIMÔNIO PESSOAL DEIXADO POR MORTE, CONSISTE NA UNIDADE ABSTRATA DE TODOS OS BENS, DIREITOS, OBRIGAÇÕES E AÇÕES, ATIVAS OU PASSIVAS, EXISTENTES NA ABERTURA DA SUCESSÃO. ASSIM, MESMO NEGATIVA, SUBSISTE COMO UNIDADE PATRIMONIAL, A CUJA AUTONOMIA A PARTILHA PORÁ FIM. DESTA FORMA, REQUERIMENTO DE INVENTÁRIO NUNCA PODERÁ SER INDEFERIDO, MESMO QUE O PATRIMÔNIO DEIXADO PAREÇA SER NADA OU CONSTANDO DA CERTIDÃO DE ÓBITO NOTA DE INEXISTÊNCIA DE BENS A INVENTARIAR, POIS O INVENTÁRIO É PARA POR ORDEM E LIQUIDAR SITUAÇÃO ECONÔMICA RESIDUAL DE QUEM FALECEU . SENTENÇA QUE MERECE REFORMA. CONHEÇO E DOU PROVIMENTO AO RECURSO.

(TJ-RJ – APELAÇÃO: 00166765920128190014, Relator.: Des(a). Antonio Carlos dos Santos Biterncourt, Data de Julgamento: 14/11/2018, Vigésima Sétima Câmara Cível).

³⁷⁶ Art. 612 – O juiz decidirá todas as questões de direito desde que os fatos relevantes estejam provados por documento, só remetendo para as vias ordinárias as questões que dependerem de outras provas. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

³⁷⁷ “Finalmente, o método teleológico que é aquele pelo qual se procura fazer uma interligação entre a lei e a causa, a sua finalidade. Consiste basicamente em uma reunião dos demais métodos, buscando alcançar a finalística da lei que é sempre um valor que o legislador tem em mira”. (SECCO, Orlando de Almeida. **Introdução ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 279).

Encaminhe-se o presente Parecer com urgência à nobilíssima Assist. considerando o exíguo lapso de tempo restante para a eventual propositura de ação rescisória, ressaltando que a presente consulta nos foi recebida por esta Coordenação, através de mensagem eletrônica, em 22 de setembro p.p., às 16:08.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.14. Parecer nº 18/2025/COCIV/DPGERJ

Tema Repetitivo nº 1324 STJ. Responsabilidade do alienante de veículo automotor por infrações cometidas após a alienação. Transferência de titularidade do bem não registrada. Mudança de propriedade com a *traditio*. Desburocratização. Pessoalidade da sanção.

1. Do objeto

Trata-se de expediente inaugurado a fim de avaliar o interesse institucional da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPGERJ) em ingressar como *amicus curiae* nos recursos especiais nº 2.152.197/SP, 2.174.050/SP e 2.152.255/SP, que foram afetados como paradigma do Tema Repetitivo nº 1324 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O Tema nº 1324 tem como objeto julgar se o alienante pode ser responsabilizado por multas e outras penalidades de trânsito que ocorram depois da venda do veículo, se o comprador não realizar a devida comunicação de transferência

A Coordenação do Núcleo de Fazenda (CONUFAZ) manifestou-se favoravelmente ao ingresso da DPERJ no feito para defender a ausência de responsabilidade do alienante por débitos posteriores à tradição em razão da transferência da titularidade de bem móvel ocorrer por meio da tradição e com fundamento nos princípios da pessoalidade e da individualização da pena.

É breve o relatório

2. Da questão em debate

Os dados fornecidos pela CONUFAZ demonstram que de janeiro de 2018 até julho de 2025 foram realizados 4.389 (quatro mil trezentos e oitenta e nove) agendamentos envolvendo a transferência registral de automóvel e responsabilidade pelo pagamento de infrações administrativas e/ou de trânsito cometidas após a alienação.

A problemática em análise diz respeito a indivíduos que alienam seus veículos automotores e, de boa-fé, preenchem a Autorização de Transferência de Propriedade do Veículo (ATPV), confiando que o novo adquirente fará a devida regularização junto ao órgão de trânsito.

Contudo, a ausência de registro formal da transferência faz com que o assistido seja surpreendido com a responsabilidade por infrações cometidas pelo novo proprietário, muitas vezes sem que ele possa ser localizado.

3. Transparência de propriedade com a tradição do bem. Dever de registrar a alimentação

A propriedade de bens móveis, como os veículos, é transmitida com a tradição, ou seja, a efetiva entrega do bem, conforme prevê o artigo 1.226 do Código Civil (CC)³⁷⁸.

A tradição constitui a forma material e visual de transmissão dos bens móveis, diferenciando-se da transferência da propriedade de bens imóveis, que se consolida com o registro, conforme leciona Sílvia de Salvo Venosa:

A tradição constitui a forma e o aspecto visual e material de transmissão dos bens móveis. Presume-se que com a tradição o direito real se torna socialmente conhecido. O direito imobiliário constitui-se em princípio

³⁷⁸ Art. 1.226. Os direitos reais sobre coisas móveis, quando constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com a tradição. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 12 mar. 2026).

pelo registro. A tradição consiste na efetiva entrega da coisa, admitindo-se modalidades simbólicas. Como tantas vezes apontado, a tradição possui várias modalidades historicamente relevantes e empregadas permanentemente, como será visto nos comentários ao art. 1.267. [...]

A tradição pode integrar os chamados contratos reais, como o penhor, depósito e comodato, para a finalidade de completar esses negócios jurídicos, sem o condão de transferir a propriedade, podendo também servir, como define o presente artigo, para a transferência de posse a fim de tornar possível o exercício da propriedade. A tradição, desse modo, evidencia a transferência do domínio. Por meio da tradição, essa deslocação real ou ficta da coisa móvel desgarra-se do direito pessoal para se constituir direito real.³⁷⁹

No mesmo sentido, Felipe Braga Netto e Nelson Rosenvald:

Os direitos reais podem ser adquiridos de modo originário (sem relação jurídica com o proprietário anterior) ou, que é bem mais comum, de modo derivado (com relação jurídica com o proprietário anterior). Este segundo modo ainda pode ser subdividido em universal, quando a gama de direitos e deveres relativos a um patrimônio é transmitido (em regra causa mortis) ou singular, que ocorre quando determinados bens são transmitidos (em regra, *inter vivos*) se adequadamente individuados, por vezes singulares (art. 89, CC) e, por vezes coletivos (arts. 90 e 91, CC).

As aquisições derivadas *inter vivos* somente ocorrem por tradição, que, nestes casos, tem portanto, caráter constitutivo de direito real. Assim, é a tradição, mediante a entrega da coisa ao adquirente, que converte o direito pessoal ou de crédito em direito real.³⁸⁰

Essa diferenciação é adotada, igualmente, pela jurisprudência, valendo destacar o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. AUSÊNCIA PARCIAL DE PREQUESTIONAMENTO. IPVA. TRANSFERÊNCIA DE PROPRIEDADE DE VEÍCULO. TRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. 1. A interpretação do art. 134 do CTB pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo está correta, pois a jurisprudência do STJ é no sentido de que, embora o dispositivo atribua ao antigo proprietário a responsabilidade de comunicar ao órgão executivo de trânsito a transferência do veículo, sob pena de ter que arcar solidariamente com as penalidades impostas, a referida disposição legal somente incide nas infrações de trânsito, não se aplicando a débitos tributários relativos ao não pagamento de IPVA, por não serem relacionados a violação a regras de trânsito. 2. Ademais, a transferência da propriedade dos bens móveis, inclusive dos veículos, ocorre com a sua tradição, arts. 1.226 e 1.267 do CC. 3. Por outro lado, não se pode conhecer da insurgência contra a ofensa ao Princípio da Causalidade, pois referida norma legal não foi analisado pela instância de origem. Dessa forma, não se pode alegar que houve prequestionamento da matéria, nem ao menos implicitamente. Ausente, portanto, o requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ – REsp: 1717204 SP 2017/0311882-7, Relator.: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 20/03/2018, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 25/05/2018).

O registro da transferência junto ao Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) possui natureza meramente declaratória e administrativa, não sendo ato constitutivo do direito real sobre o bem.

Ao entregar o veículo ao adquirente, o antigo proprietário deixa de ser o seu dono e, por essa razão, não poderia ser responsabilizado juridicamente a título de proprietário, conforme entende Sérgio Cavalieri Filho:

O primitivo dono do veículo, o alienante, nem é mais o proprietário da coisa, razão pela qual não pode ser responsabilizado quer por culpa presumida, quer pela própria teoria objetiva do risco. Com efeito, a propriedade da coisa móvel transmite-se pela tradição (*traditio*), diferentemente da coisa imóvel, que se faz pelo registro. Consequentemente, consumada a venda e entregue o veículo (*traditio*) ao adquirente, o vendedor deixa de ser o seu dono, independentemente da transferência a ser feita no DETRAN, ou do registro do contrato no Registro de Títulos e Documentos, registros, esses, que, no caso, têm apenas o efeito de publicidade

³⁷⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Código Civil interpretado**. São Paulo: Atlas, 2019.

³⁸⁰ BRAGA NETTO, Felipe; ROSENVALD, Nelson. **Código Civil Comentado**: artigo por artigo. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p.1379.

e controle administrativo. Logo, o vendedor não pode ser juridicamente responsabilizado a título de dono, porque proprietário ele não mais é³⁸¹.

Em um primeiro momento, o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) seguia essa lógica, *verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ALIENAÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR. MULTAS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO ALIENANTE. INTERPRETAÇÃO MITIGADA DO ART. 134 DO CTB. PRECEDENTES DO STJ. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO REFERIDO DISPOSITIVO. INEXISTÊNCIA. 1. O entendimento da Corte de origem não diverge do posicionamento da jurisprudência pacífica do STJ, cujo posicionamento assevera que: 'Comprovada a transferência da propriedade do veículo, afasta-se a responsabilidade do antigo proprietário pelas infrações cometidas após a alienação, mitigando-se, assim, o comando do art. 134 do Código de Trânsito Brasileiro' (AgRg no REsp 1.024.8687/SP, Rel. Min. César Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe de 6/9/11). 2. A decisão impugnada, ao contrário do que alega a agravante, não declarou a inconstitucionalidade do art. 134 do CTB, tendo tão somente indicado a adequada exegese do referido dispositivo legal. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (AgRg no REsp 1378941/PR, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, Julgado em 17/09/2013, DJ, 24/09/2013).

Posteriormente, o STJ passou a adotar em alguns julgados a tese de que o proprietário registral do veículo e o possuidor, que de fato foi o autor das infrações, têm responsabilidade solidária, adotando-se interpretação literal do artigo 134 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB)³⁸²:

ADMINISTRATIVO. MULTA DE TRÂNSITO. INFRAÇÃO RELACIONADA À CONDUÇÃO E À PROPRIEDADE E REGULARIDADE DO VEÍCULO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA CARACTERIZADA. ART. 257, § 1º, DO CTB.

1. Discute-se nos autos a responsabilidade do condutor de veículo pela infração prevista no art. 230, inciso V, do CTB – ausência de registro e licenciamento.

2. Nos termos do art. 230, inciso V, do CTB, a infração passível de multa e registro de pontos ocorre quando há condução de veículo sem registro e licenciamento. O verbo que designa a ação proibida é conduzir, ou seja, a ação é imputada ao motorista. Manter veículo sem licenciamento, por si só, não configura infração de trânsito, a qual ocorre quando o veículo é posto em circulação. Todavia, ao proprietário caberá sempre a responsabilidade pela infração referente à prévia regularização e preenchimento das formalidades e condições exigidas para o trânsito do veículo (art. 257, § 1º, CTB).

3. Caracterizada a responsabilidade solidária do proprietário e do condutor, pois caberia ao primeiro o dever de registrar e licenciar o veículo de sua propriedade, e, ao segundo, não conduzir veículo sem o devido licenciamento (art. 257, § 1º do CTB).

Recurso especial provido. (REsp n. 1.524.626/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 5/5/2015, DJe de 11/5/2015).

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALIENAÇÃO DE VEÍCULO. INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO ANTIGO PROPRIETÁRIO. ART. 134 DO CTB. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Segundo a jurisprudência deste Superior Tribunal, a não comunicação da transferência de propriedade do veículo ao órgão competente atrai a responsabilidade solidária do alienante por eventuais infrações de trânsito cometidas após a tradição, nos termos do art. 134 do CTB. O aludido entendimento somente pode ser mitigado na situação descrita na Súmula 585/STJ: 'A responsabilidade solidária do ex-proprietário, prevista no art. 134 do Código de Trânsito Brasileiro CTB, não abrange o IPVA incidente sobre o veículo automotor, no que se refere ao período posterior à sua alienação'. 2. O Tribunal a quo divergiu da orientação jurisprudencial do STJ ao reconhecer a impossibilidade de imputar

³⁸¹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 134

³⁸² Art. 134. No caso de transferência de propriedade, expirado o prazo previsto no § 1º do art. 123 deste Código sem que o novo proprietário tenha tomado as providências necessárias à efetivação da expedição do novo Certificado de Registro de Veículo, o antigo proprietário deverá encaminhar ao órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no prazo de 60 (sessenta) dias, cópia autenticada do comprovante de transferência de propriedade, devidamente assinado e datado, sob pena de ter que se responsabilizar solidariamente pelas penalidades impostas e suas reincidências até a data da comunicação. (BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em 12 mar. 2026).

ao antigo proprietário a responsabilidade pelas infrações de trânsito cometidas após a alienação do veículo. Portanto, a responsabilidade solidária do alienante deve perdurar até o momento da comunicação da venda ao respectivo órgão de trânsito, que, no caso, ocorreu com a citação do Departamento de Trânsito do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ, ora recorrente. Precedentes do STJ.3. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a responsabilidade solidária do alienante pelas infrações de trânsito cometidas até a data da citação do DETRAN/RJ. (STJ – REsp: 2067149 RJ 2023/0127391-2, Relator.: Min. Afrânio Vilela, Data de Julgamento: 04/06/2024, T2 – Segunda turma, Data de Publicação: DJe 10/06/2024).

Em contraponto, a Súmula de Jurisprudência nº 585 do STJ exclui a responsabilidade do antigo proprietário nas hipóteses de cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) relativamente ao período posterior à alienação. Cita-se:

Súmula 585 do STJ: A responsabilidade solidária do ex-proprietário, prevista no artigo 134 do Código de Trânsito Brasileiro, não abrange o IPVA incidente sobre o veículo automotor, no que se refere ao período posterior à sua alienação.

Dessa forma, o STJ realizou a interpretação literal do artigo 134 do CTB entendendo pela obrigatoriedade do antigo proprietário do veículo de comunicar a transferência de titularidade, conferindo publicidade ao negócio jurídico, sob pena de responsabilizar-se pelas sanções pecuniárias posteriores à alienação. A exclusão do IPVA dessa responsabilidade se deu em razão do tributo, por sua essência, não possuir natureza de sanção. *In verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INTEMPESTIVIDADE DO ARESP. BOA-FÉ PROCESSUAL. AFASTAMENTO DA EXTEMPORANEIDADE. APELAÇÃO CÍVEL. ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. IPVA. FATO GERADOR POSTERIOR À COMUNICAÇÃO DA ALIENAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO EX-PROPRIETÁRIO AFASTADA. SÚMULA 585/STJ. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL LOCAL EM HARMONIA COM STJ. SÚMULA 83/STJ. DANOS MORAIS. REEXAME DE PROVAS. VEDAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. 1. Cuida-se de Agravo Interno que discute a decisão da Presidência do STJ, que considerou intempestivo o Agravo em Recurso Especial aviado pela parte ora agravante. 2. No caso em discepção, a parte recorrente foi intimada do acórdão recorrido em 13.3.2018. O prazo recursal é de 30 dias úteis. O Recurso Especial foi interposto somente no dia 26.4.2018. 3. Em se tratando da ocorrência de feriado local para efeito de tempestividade do recurso, a comprovação dar-se-á no ato da interposição, mediante documento idôneo, sendo inaplicável a essa situação específica a regra da possibilidade de regularização posterior. 4. Todavia, da análise detida dos autos, extrai-se que, no mesmo ato ordinatório, evento 35 (fl. 200, e-STJ), o sistema eletrônico efetuou a intimação e calculou o prazo de 30 dias úteis para a interposição de recurso, fixando a data final para 27.4.2018. 5. “A divulgação do andamento processual pelos Tribunais por meio da internet passou a representar a principal fonte de informação dos advogados em relação aos trâmites do feito. A jurisprudência deve acompanhar a realidade em que se insere, sendo impensável punir a parte que confiou nos dados assim fornecidos pelo próprio Judiciário” (REsp 1.324.432/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 10.5.2013). 6. Agravo Interno provido para afastar a intempestividade do AREsp. 7. O Estado do Tocantins interpôs Recurso Especial com fulcro no art. 105, III, a e c, da Constituição Federal, aduzindo ofensa aos artigos 123, § 1º, do CTB, e 142, parágrafo único, do CTN, e dissídio jurisprudencial, pugnando pelo afastamento de sua condenação em danos morais, haja vista que a responsabilidade pela transferência de propriedade de automóvel é do comprador, e não do Detran (fls. 141-153, e-STJ). 8. A irrisignação, contudo, não merece prosperar. 9. O Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência de que a parte alienante do veículo deve comunicar a transferência de propriedade ao órgão competente, sob pena de responder solidariamente em casos de eventuais infrações de trânsito, prevista no art. 134 do Código de Trânsito Brasileiro. Tal solidariedade, todavia, não incide extensivamente ao débito do IPVA, tendo em vista que a mencionada exação não se confunde com nenhum tipo de penalidade. 10. O Tribunal de origem consignou que o recorrido comprovou a alienação do seu veículo ao Detran em 30.10.2006, sendo, dessarte, indevida a cobrança de IPVA referente aos anos de 2009 e 2010. 11. Ademais, o art. 123, § 1º, do CTB estipula prazo para que o proprietário providencie a expedição de novo CRV, fato que está incontroverso nos autos (fls. 112-113, e-STJ). 12. O entendimento jurídico adotado, assim, encontra respaldo na jurisprudência sólida do STJ, inclusive com a edição da Súmula 585: “A responsabilidade solidária do ex-proprietário,

prevista no art. 134 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, não abrange o IPVA incidente sobre o veículo automotor, no que se refere ao período posterior à sua alienação”. Adota-se o óbice da Súmula 83/STJ. 13. Ademais, afastar a existência dos danos morais demanda revisão do conjunto probatório dos autos, impossível ante o óbice da Súmula 7/STJ. 14. Outrossim, inviável a apreciação do alegado dissídio jurisprudencial quando ausente a demonstração analítica de que os casos cotejados possuem similitude fática e jurídica e que mereceram tratamento diverso à luz da mesma regra federal. A parte trouxe ementas de dois julgados do STJ e um trecho do voto de um deles, apenas (fls. 150-152, e-STJ). 15. Agravo Interno provido para não conhecer do Recurso Especial.

(STJ – AgInt no AREsp: 1365669 TO 2018/0241861-0, Relator.: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 28/03/2019, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 22/04/2019).

A comunicação de venda e registro da propriedade estão disciplinados no Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e em regulamentações estaduais.

O artigo 123, § 1º, do CTB³⁸³, estabelece que a expedição de um novo Certificado de Registro de Veículo (CRV) é obrigatória e deve ser providenciada pelo proprietário em até 30 dias após a transferência.

A Portaria DETRAN-RJ nº 6513 de 07/12/2023³⁸⁴ detalha o procedimento de “comunicação de venda”. Este ato tem por objetivo registrar a transferência de propriedade e extinguir as responsabilidades civil, criminal e fiscal do antigo proprietário a partir da data da alienação, conforme o artigo 134 do CTB³⁸⁵.

Para a efetivação do registro, o adquirente deve apresentar o CRV original, ou cópia autenticada, com a Autorização para Transferência de Propriedade do Veículo (ATPV) devidamente preenchida e assinada por ambas as partes.

A esse respeito, cabe rememorar que o dever de registrar a transferência do veículo para exclusão de responsabilidade foi mitigado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no caso de bitributação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) em razão da cobrança simultânea por estados distintos.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema nº 708³⁸⁶, reconheceu que o fato gerador do IPVA é a propriedade, e não o registro. A Corte firmou o entendimento de que a cobrança do imposto é de competência do Estado onde o contribuinte tem domicílio, e não daquele onde a alteração do registro foi comunicada.

³⁸³ Art. 123. Será obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo quando:
[...]

§ 1º No caso de transferência de propriedade, o prazo para o proprietário adotar as providências necessárias à efetivação da expedição do novo Certificado de Registro de Veículo é de trinta dias, sendo que nos demais casos as providências deverão ser imediatas. (BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em 12 mar. 2026).

³⁸⁴ RIO DE JANEIRO (Estado). Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro. **Portaria DETRAN nº 6513, de 07 de dezembro de 2023**. Conceitua os serviços prestados pela diretoria e registro de veículos, estabelece a documentação necessária à sua execução e revoga as disposições em contrário. Rio de Janeiro: DETRAN-RJ, 2023. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=453594>. Acesso em 12 mar. 2026.

³⁸⁵ Art. 134. No caso de transferência de propriedade, expirado o prazo previsto no § 1º do art. 123 deste Código sem que o novo proprietário tenha tomado as providências necessárias à efetivação da expedição do novo Certificado de Registro de Veículo, o antigo proprietário deverá encaminhar ao órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no prazo de 60 (sessenta) dias, cópia autenticada do comprovante de transferência de propriedade, devidamente assinado e datado, sob pena de ter que se responsabilizar solidariamente pelas penalidades impostas e suas reincidências até a data da comunicação. (BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em 12 mar. 2026).

³⁸⁶ A Constituição autoriza a cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) somente pelo Estado em que o contribuinte mantém sua sede ou domicílio tributário. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.016.605/MG**. Tema nº 708 da Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 15 set. 2020. Brasília, DF: STF, [20-?]). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5107147&numeroProcesso=1016605&classeProcesso=RE&numeroTema=708>. Acesso em: 12 mar. 2026).

4. Do princípio da individualização da pena

O artigo 257, § 3º, CTB, atribui a responsabilidade pelas penalidades de trânsito ao embarcador, transportador, proprietário do veículo e condutor, cabendo exclusivamente a este último a responsabilidade por atos praticados na direção do veículo.

Art. 257. As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código.

§ 3º Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo.

Em contraponto, o princípio da pessoalidade da pena, expresso no artigo 5º, XLV, da Constituição Federal³⁸⁷, determina que nenhuma sanção pode ultrapassar a pessoa do infrator.

No contexto do direito administrativo sancionador, o princípio da pessoalidade da sanção impõe que penalidade recaia sobre aquele que efetivamente cometeu a infração. A aplicação da multa por infração de trânsito ao antigo proprietário, que não detém mais a posse ou a propriedade do veículo, representa afronta direta a esse princípio.

Nessa direção, a Súmula 312 do STJ³⁸⁸ exige a notificação da autuação e da aplicação da pena como condições para imposição da multa de trânsito, garantia que reforça a individualização da pena.

Portanto, a responsabilização do antigo proprietário relativamente a infrações de trânsito posteriores à alienação desvirtua o propósito das leis de trânsito e do próprio sistema sancionatório, que busca punir o verdadeiro transgressor e prevenir futuras condutas ilícitas no trânsito.

5. Conclusão

Face o exposto, opina-se pela relevância do tema para atuação da DPERJ considerando o alto volume de atendimentos envolvendo a questão debatida.

Diante dos argumentos apresentados, opina-se, igualmente, pela viabilidade de defesa da tese de inexistência de responsabilidade do alienante por débitos e ônus relativos aos veículos surgidos após a sua alienação.

Submetemos à Vossa Excelência as considerações acima expostas, acerca do Tema nº 1324 do STJ, a fim de fundamentar eventual ingresso da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro como *amicus curiae*.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

³⁸⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2026).

³⁸⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 312**. No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração. Brasília, DF: STJ, 2005. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=SUMULA+312&operador=E&b=SUMU&p=true&tp=T>. Acesso em: 12 mar. 2026.

4.15. Parecer nº 19/2025/COCIV/DPGERJ

Cumprimento individual de sentença coletiva. Programa Nova Escola. Gratificação a servidores prevista no Decreto Estadual do Rio de Janeiro nº 25.959/2000. Reconhecido o direito para professores em ação coletiva que engloba outras categorias. Legitimidade ativa de servidores não professores para a execução individual. Eficácia subjetiva da coisa julgada ultra partes. Interpretação compreensiva da sentença.

1. Objeto da consulta

Trata-se de consulta formulada pela Exma. Sra. Defensora Pública em exercício na DP junto à 2ª Vara Cível Comarca de Itaboraí acerca de pretensão veiculada pela usuária, Sra. Z. S. S., relativa ao cumprimento individual de sentença coletiva, autos do processo nº 0138093-28.2006.8.19.0001, proposta em razão dos seguintes fatos.

O Programa Nova Escola, instituído pelo Decreto Estadual nº 25.959/2000 no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, criou o Sistema Permanente de Avaliação das Escolas da rede pública de educação estadual, concedendo “aos servidores em efetivo exercício” nessas unidades, determinada gratificação de desempenho. Todavia, a avaliação em comento nunca ocorreu.

Em razão de tal omissão e no intuito de fazer valer o direito dos servidores, foi proposta pelo Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE-RJ) a referida ação coletiva em face do Estado do Rio de Janeiro, visando a realização de avaliação, pressuposto para o pagamento da gratificação de desempenho, prevista no artigo 3º do Decreto Estadual nº 25.959/200, referente ao ano de 2002, que deveria ser paga em 2003.

Sentenciada como procedente a demanda coletiva, o dispositivo da sentença, mantido nas instâncias superiores, em evidente erro material, fez referência tão somente aos professores estaduais quando reconheceu o direito à gratificação, embora na lei, na inicial do processo, durante todo o contraditório e na própria fundamentação da sentença, tenham sido mencionadas as outras categorias sob o gênero “servidores em efetivo exercício em qualquer das unidades da Rede Pública Estadual”.

A decisão não foi objeto de embargos de declaração e vem prevalecendo o entendimento no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), que os demais servidores que não desempenhavam a função de professor, não possuem o direito ao benefício nem tampouco legitimidade ativa para o cumprimento individual da sentença coletiva.

É o relatório.

2. Da gratificação prevista no Decreto Estadual nº 25.959/2000

O Decreto Estadual nº 25.959/2000 instituiu o Programa Estadual de Reestruturação da Educação Pública (Programa Nova Escola), sob a coordenação da Secretaria de Estado de Educação.

Com o objetivo de reestruturação da educação pública, o decreto previu gratificações para os profissionais que atuassem nas escolas participantes do projeto de acordo com a nota que a instituição receberia do Sistema Permanente de Avaliação de Desempenho. Citam-se os artigos 3º e 4º:

Art. 3º. Os servidores em efetivo exercício em qualquer das unidades escolares da Rede Pública Estadual de Educação integrantes do Sistema Permanente de Avaliação farão jus à gratificação específica de desempenho de escola classificada pelo grau de desempenho nos níveis de I a V, conforme Anexo ao Decreto nº 25.959, de 12 de janeiro de 2000.

§ 1º Farão jus à gratificação de que trata o caput deste artigo os servidores que atenderem na sua integridade os requisitos de desempenho fixados no Decreto nº 35.292, de 29 de abril de 2004, além de cumprir as seguintes condições:

– não se afastem para o exercício de cargo ou função comissionada, ou equivalentes, fora da unidade escolar;

– não tenham faltado ao trabalho, sem justificativa e sem adotar os procedimentos administrativos pertinentes, pelo período de dez dias consecutivos ou trinta interpolados no período de um ano.

§ 2º Caberá à Secretaria de Estado de Educação editar as normas complementares para adequação da gratificação prevista neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 41028/2007)

Art. 4º. A gratificação mensal, instituída na forma do disposto no Decreto nº 17.301, de 28.02.92, relativa à retribuição pelo exercício das funções de Diretor, Diretor-Adjunto e Secretário de unidades escolares da Rede Estadual de Ensino, será acrescida dos valores e na forma estabelecidos no Anexo ao presente Decreto.

Parágrafo único. Fica mantida em quarenta horas semanais a carga horária dos Diretores, Diretores-Adjuntos e Secretários de Escola³⁸⁹.

De acordo com o artigo 3º, § 1º, do referido Decreto, para percepção da referida gratificação os servidores em exercício nas escolas estaduais devem satisfazer os requisitos de desempenho previstos no Decreto Estadual nº 35.292/2004. Além disso, eles não podem se afastar para o exercício de função comissionada em local diverso de sua escola e nem ter faltado ao trabalho injustificadamente.

À época dos fatos, o artigo 3º do Decreto nº 25.959/2000 possuía a seguinte redação:

Art. 3º. Os servidores estaduais em efetivo exercício em qualquer das unidades integrantes do Sistema Permanente de Avaliação farão jus à gratificação específica de desempenho da escola classificada pelo Grau de Desempenho nos níveis de I a V, conforme Anexo ao Decreto nº 25959, de 12/01/2000. (Redação dada pelo Decreto nº 28168/2001)

Parágrafo único. A partir da publicação deste Decreto, todas as unidades escolares da Rede Pública Estadual de Educação serão classificadas, automaticamente, no nível I do Sistema Permanente de Avaliação de que trata o artigo anterior, passando os servidores, que nelas estiverem em efetivo exercício, a perceberem as respectivas gratificações³⁹⁰.

Observa-se que o Decreto Estadual nº 35.292/2004 reconhece expressamente o direito à gratificação de desempenho para todos os servidores em efetivo exercício, estabelecendo em seus anexos o valor da gratificação de acordo com cada categoria profissional, seus níveis de desempenho e distribuição de frequências na média. Cita-se:

ANEXO I		
Grau de desempenho da Escola-Nível	Gratificação do Professor	Gratificação do Pessoal de Apoio
V	5 Y	2,5 Y
IV	4 Y	2 Y
III	3 Y	1,5 Y
II	2 Y	Y
I	Y	Y/2

Nota Y - Coeficiente de Gratificação a ser concorrida ao Professor lotado em Unidades Escolares, cujo Nível seja I

³⁸⁹ RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 25.959, de 12 de janeiro de 2000**. Institui o programa estadual de reestruturação da educação pública – Programa Nova Escola e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2010]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-25959-2000-rio-de-janeiro-institui-o-programa-estadual-de-reestruturacao-da-educacao-publica-programa-nova-escola-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 mar. 2026.

³⁹⁰ RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 25.959, de 12 de janeiro de 2000**. Institui o programa estadual de reestruturação da educação pública – Programa Nova Escola e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2010]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-25959-2000-rio-de-janeiro-institui-o-programa-estadual-de-reestruturacao-da-educacao-publica-programa-nova-escola-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 mar. 2026.

ANEXO II		
Distribuição de frequências nas Médias - Posição SEGMENTO	Gratificação do Professor	Gratificação de Pessoal de Apoio
V - > P 80	5 X	2,5 X
IV - (P 60 a P 80)	4X	2 X
III - (P 40 a P 60)	3 X	1,5 X
II - (P 20 a P 40)	2 X	X
I - < P 20	X	X/2

Nota X - Coeficiente de Gratificação a ser concorrida ao Professor lotado em Unidades Escolares, cujo Nível seja I

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 35.292, de 29 de abril de 2004.

Ocorre que, como apontado pela e. Consulente, alguns julgados recentes da Sexta Câmara de Direito Público do TJRJ vêm acolhendo a tese da legitimidade ativa exclusiva dos professores para execução individual da coisa julgada coletiva formada no processo nº 0138093-28.2006.8.19.0001, excluindo as demais categorias. *In verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. PROGRAMA NOVA ESCOLA. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SENTENÇA QUE ACOLHEU A TESE DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DA EXEQUENTE. INSURGÊNCIA DESTA. ANTES DO EXAME DA QUESTÃO DE MÉRITO, DEVE-SE VERIFICAR A LEGITIMIDADE ATIVA DA EXEQUENTE, QUE SEMPRE OCUPOU CARGO DE MERENDEIRA. SENTENÇA COLETIVA (MANTIDA INTEGRALMENTE EM SEDE RECURSAL) QUE CONCEDEU O DIREITO À GRATIFICAÇÃO APENAS AOS PROFESSORES. ILEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA DE OFÍCIO. SENTENÇA CASSADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, POR AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. RECURSO PREJUDICADO. (TJ-RJ – APELAÇÃO: 08004842520248190005, Relator.: Des(a). Mônica Feldman de Mattos, Data de Julgamento: 09/09/2025, Sexta Câmara de Direito Público (antiga 21ª Câmara Cível), Data de Publicação: 12/09/2025)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. GRATIFICAÇÃO NOVA ESCOLA. DECISÃO QUE, DENTRE OUTROS, AFASTOU A TESE DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DA EXEQUENTE. INSURGÊNCIA DO ESTADO. ANTES DO EXAME DA QUESTÃO DE MÉRITO, DEVE-SE VERIFICAR A LEGITIMIDADE ATIVA DA SERVIDORA, QUE SEMPRE OCUPOU O CARGO DE SERVENTE. SENTENÇA COLETIVA (MANTIDA INTEGRALMENTE EM SEDE RECURSAL) QUE CONCEDEU O DIREITO À GRATIFICAÇÃO APENAS AOS PROFESSORES. ILEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA DE OFÍCIO. DECISÃO CASSADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. RECURSO PREJUDICADO. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00890474320248190000 2024002131475, Relator.: Des(a). Mônica Feldman de Mattos, Data de Julgamento: 09/09/2025, Sexta Câmara de Direito Público (antiga 21ª Câmara Cível), Data de Publicação: 01/04/2025)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. GRATIFICAÇÃO NOVA ESCOLA. DECISÃO QUE, DENTRE OUTROS, AFASTOU A TESE DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DA EXEQUENTE. INSURGÊNCIA DO ESTADO. ANTES DO EXAME DA QUESTÃO DE MÉRITO, DEVE-SE VERIFICAR A LEGITIMIDADE ATIVA DA SERVIDORA, QUE SEMPRE OCUPOU O CARGO DE SERVENTE. SENTENÇA COLETIVA (MANTIDA INTEGRALMENTE EM SEDE RECURSAL) QUE CONCEDEU O DIREITO À GRATIFICAÇÃO APENAS AOS PROFESSORES. ILEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA DE OFÍCIO. DECISÃO CASSADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. RECURSO PREJUDICADO. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00797761020248190000, Relator.: Des(a). Mônica Feldman de Mattos, Data de Julgamento: 09/09/2025, Sexta Câmara de Direito Público (antiga 21ª Câmara Cível), Data de Publicação: 06/12/2024)

3. Erro material. Interpretação compreensiva. Princípios da efetividade e da boa-fé. Formalismo valorativo. Da eficácia subjetiva da coisa julgada *ultra partes* e da legitimidade ativa para o cumprimento de sentença individual

A sentença na ação coletiva incorreu em mero erro material ao trocar ao acaso a palavra “servidores” por “professores”, *in verbis*:

Isto posto, JULGO PROCEDENTE o pedido, extinguindo o feito com julgamento do mérito na forma do artigo 269 inciso I do CPC e determinando ao réu o cumprimento das avaliações das unidades escolares da rede estadual de ensino com pagamento da gratificação devida aos professores e relativas ao ano de 2002, com correção e juros de 6% ano contados da citação Honorários pela parte ré, no valor de R\$400,00 na forma do artigo 20, § 4º do CPC. Cumpra-se o duplo grau obrigatório.

A razão subjacente do Decreto nº 25.959/2000 foi a de incentivar, através da gratificação de todos os servidores que efetivamente trabalham nas instituições de ensino incluídas no Programa Nova Escola, e não somente dos professores, a elevação do nível de excelência da unidade educacional como um todo, valorizando o espírito de corpo das escolas.

A inicial, a contestação e a própria fundamentação da sentença controverteram acerca do direito dos servidores de obterem a gratificação prevista no referido Decreto Estadual. Portanto, todo o contraditório se desenvolveu acerca do objeto litigioso composto do direito de percepção da gratificação por todos os servidores. Observe-se:

a) Petição inicial:

d) a procedência do pedido, para que o Réu seja condenado a cumprir com as Avaliações das Unidades Escolares da rede estadual de ensino e sejam efetuados os respectivos pagamentos, a título de gratificação “Nova Escola”, devidos no decurso anual de 2003, correspondente ao efetivo exercício de 2002, a todos os servidores da educação participantes do Programa, sendo determinado ao Réu que realize todas as providências necessárias à adequação de seu ato à legislação vigente, pertinente à matéria, devendo ser incididos, ainda, sobre os valores, juros legais e correção monetária correspondente;

e) seja o Réu condenado nas custas processuais e honorários de sucumbência.

Protesta por todos os meios de provas em direito admitidas, em especial a de cunho documental.

Dá-se a causa, somente para efeitos fiscais, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nestes termos,

Pede deferimento.

b) Motivação da sentença:

Inicialmente, rejeito a alegação de impossibilidade jurídica do pedido., uma vez que foram fornecidos documentos que permitem análise indireta das condições então existentes no ano de 2002, sendo certo que se deve buscar esta aproximação para que da inércia na verificação das metas estabelecidas no interesse da Administração Pública não advenha prejuízo aos servidores que a elas mantiveram adstritos e atentos.

O Programa Nova Escola, instituído pelo Decreto 25959/2000, tem por objetivo a avaliação anual das escolas da rede pública estadual de educação e de seus professores, e prevê o pagamento de gratificação cujos valores são variáveis e definidos anualmente, de acordo com a avaliação da unidade educacional em que se encontrar lotado o servidor e dele próprio. A Gratificação constitui um plus remuneratório, não incorporável, ou seja, não se trata de uma parcela fixa da remuneração dos servidores lotados nas unidades escolares, mas representa um prêmio aos servidores que demonstraram um desempenho maior.

Como bem esclarecido pelo réu, a Gratificação em espécie realiza premiação dos servidores que preenchem os requisitos previstos no Decreto 39130/2006, gerando, para aqueles que o fazem, direito à percepção do valor. Este o cerne da controvérsia, o preenchimento dos requisitos legais para percepção da gratificação contra a não realização da avaliação que o teria reconhecido, prejudicados os servidores pela inércia do Estado em realizar a avaliação das escolas a que está obrigado. Tal significaria descumprimento daquela norma, descompromisso da Administração com as diretrizes por ela estabelecidas e, sobretudo, premiação da inércia referida, aparentemente injustificada.

A repetição da avaliação realizada no ano anterior não é o melhor critério para a determinação dos valores pagos que devem ser pagos aos servidores com base no ano de 2002, mas é melhor adotá-lo e eventualmente realizar alterações pontuais que descumprir a norma matriz, admitindo que outra de hierarquia inferior lhe retire a eficácia em razão da falta de organização estatal. Assim, reporto-me ao entendimento jurisprudencial arrolado na manifestação ministerial e entendo julgo o pedido. Adoto como base os documentos comprobatórios das condições da rede escolar relativas aos anos de 2001 e 2003.

Isto posto, JULGO PROCEDENTE o pedido, extinguindo o feito com julgamento de mérito na forma do artigo 269 inciso I do CPC e determinando ao réu o cumprimento das avaliações das unidades escolares da rede estadual de ensino com pagamento da gratificação devida aos professores e relativas ao ano de 2002, com correção e juros de 6%/ano contados da citação Honorários pela parte ré, no valor de R\$400,00 na forma do artigo 20§4º do CPC. *Cumpra-se o duplo grau obrigatório.*

Rio de Janeiro, 24 de março de 2008.

ALESSANDRA C TUFVESSON

Juíza de Direito

c) Contestação:

UMA BREVE SÍNTESE DA PRETENSÃO DEDUZIDA

Cuida-se de ação de conhecimento sob o rito ordinário movida em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, demanda na qual a parte autora aduz ser legitimada para a defesa e representação dos direitos dos servidores públicos e trabalhadores da educação.

Os atos normativos que cuidam do pagamento da vantagem pecuniária concernente a tal Programa dão conta de que se trata de gratificação cujos valores são variáveis e definidos anualmente, de acordo com a avaliação da unidade educacional em que se encontrar lotado o servidor e dele próprio.

Logo, se o resultado da avaliação de desempenho de uma unidade escolar – e, conseqüentemente, dos servidores – se mostra inferior ao aferido em avaliação prévia, a gratificação devida no ano seguinte será inferior àquela percebida anteriormente, da mesma forma que, superando-se o resultado da avaliação anterior, a gratificação será majorada nos termos da legislação de regência.

Cuida-se, portanto, uma gratificação variável não apenas a cada ano, como também de unidade para unidade, de tal maneira que seu valor será diferente para cada servidor.

Denota-se, com isso, que a vantagem é devida exclusivamente em razão das tarefas desempenhadas por tais servidores, o que a caracteriza como uma verba de natureza *propter laborem*, que não se incorpora à remuneração dos servidores.

Como se trata de plus remuneratório – não incorporável, repita-se – e não de parcela fixa da remuneração dos servidores lotados nas unidades escolares, não há nenhuma ilegalidade no estabelecimento de critérios objetivos específicos para a sua percepção. Ao revés, o Poder Executivo tem liberdade, dentro da sua esfera de discricionariedade, para criar elementos de estímulo aos profissionais da educação de se fazerem fisicamente presentes.

É bem de ver, nesse sentido, que uma das motivações declinadas nos considerandos do Decreto nº 25.959/00, que instituiu o *Programa Nova Escola*, é precisamente a implementação de políticas públicas voltadas para a valorização do magistério, o que envolve, indispensavelmente, a avaliação da dedicação do professor.

Nessa ordem de idéias, não há como se negar que a gratificação do *Programa Nova Escola* também representa reconhecimento daqueles servidores que demonstraram um desempenho melhor – assim é que o seu pagamento é necessariamente condicionado à prévia avaliação.

Tal avaliação, por sua vez, há de culminar na premiação maior daqueles servidores que, concretamente, dedicaram-se mais, fazendo-se presentes nas unidades escolares por mais dias ao longo do ano. Trata-se de uma exigência de isonomia.

Portanto, a interpretação sistemática-compreensiva do dispositivo, que ora está sendo desenvolvida, em nada aflige o direito ao contraditório substancial do demandado, pois o processo se desenvolveu totalmente sob o debate acerca do *thema decidendum* do reconhecimento ou não do direito à gratificação de todos os servidores. Nenhum engano quanto a isso sucedeu, nenhum prejuízo ao direito de defesa pode ser logicamente deduzido.

Assim, a incorreta substituição da palavra “servidores” por “professores” importa em mero erro material, passível de correção a qualquer tempo, independente de ação rescisória ou outra via impugnativa.

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. VIOLAÇÃO À COISA JULGADA. NÃO OCORRÊNCIA. ERRO MATERIAL. CARACTERIZAÇÃO. CORREÇÃO DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 1. Com efeito, ‘a doutrina e a jurisprudência firmaram entendimento de que, constatado erro material, admite-se seja corrigido, de ofício ou a requerimento da parte, ainda que haja trânsito em julgado da sentença. Inteligência do art. 463, I, do CPC. Precedentes do STJ’ (AgInt no AREsp 828.816/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 21/9/2016). 2. Agravo interno improvido. (STJ – AgInt no AREsp: 1809061 ES 2020/0336379-4, Relator.: Ministro Marco Aurélio Bellizze, Data de Julgamento: 09/08/2021, T3 – Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 13/08/2021)

AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE SENTENÇA. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL. PRECLUSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. 1. A correção de erro material não se sujeita aos institutos da preclusão e da coisa julgada por constituir matéria de ordem pública cognoscível de ofício pelo julgador. 2. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ – AgRg no AREsp: 176573 PR 2012/0097665-4, Relator.: Ministra Maria Isabel Gallotti, Data de Julgamento: 17/05/2021, T4 – Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 20/05/2021)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO HABEAS CORPUS. ROUBO MAJORADO. SENTENÇA CONDENATÓRIA SEM DISPOSITIVO. ERRO MATERIAL. CORREÇÃO DE OFÍCIO. AUSÊNCIA DE NOVO JUÍZO DE VALOR. ILEGALIDADE AFASTADA. AGRAVO DESPROVIDO. 1. “O erro material não decorre de juízo de valor ou de aplicação de norma jurídica sobre os fatos do processo. Sua correção é possível a qualquer tempo, de ofício ou a requerimento das partes, até porque o erro material não transita em julgado, tendo em vista que a sua correção não implica em alteração do conteúdo do provimento jurisdicional.” (AgRg no REsp n. 1.213.286/SC, Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe 29/6/2015). 2. Não se acolhe a tese de ocorrência de nulidade insanável decorrente unicamente da correção de erro material de ofício pelo Juiz sentenciante que, ao notar a inexistência da parte dispositiva em sua sentença condenatória, efetuou o acréscimo do dispositivo, nos limites da fundamentação já existente no ato decisório, sem novo juízo de valor. 3. Agravo regimental desprovido. (STJ – AgRg no RHC: 186157 PE 2023/0305307-9, Relator.: Ministro Ribeiro Dantas, Data de Julgamento: 30/10/2023, T5 – Quinta Turma, Data de Publicação: DJe 03/11/2023)

É certo que a imutabilidade da coisa julgada recai somente sobre a parte dispositiva da sentença (art. 504, CPC³⁹¹), mas também é correto afirmar que a interpretação, a concessão de sentidos ao *decisum*, deve ter por parâmetro a fundamentação da sentença (art. 489, CPC), *in verbis*:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I – o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II – os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

³⁹¹ Art. 504 (CPC). Não fazem coisa julgada:

I – os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença;

II – a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

III – o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

[...]

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé³⁹².

O Código de Processo Civil também determina que a interpretação do pedido deve considerar o conjunto da postulação e a boa-fé:

Art. 322. O pedido deve ser certo.

[...]

§ 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé³⁹³.

O dispositivo deve ter correlação lógica com a fundamentação desenvolvida pelo magistrado, como expõe, Rosa Maria de Andrade Nery e Nelson Nery Júnior:

A motivação da sentença tem por escopo imediato demonstrar ao próprio juiz, antes mesmo que às partes, a *ratio scripta* que legitima o decisório, cujo teor se encontrava em sua intuição; mostra à parte sucumbente que a decisão não é fruto da sorte ou acaso, mas de atuação da lei; permite o controle crítico da sentença, possibilitando o dimensionamento da vontade do juiz e a verificação dos limites objetivos do julgado [José Rogério Cruz e Tucci. Ainda sobre a nulidade da sentença imotivada (RP 56/223)] [...]

Interpretação da decisão judicial. A previsão de interpretação mediante a conjugação dos elementos da decisão soa óbvia, e se torna ainda mais desnecessária no que diz respeito à sentença, tendo em vista que os seus elementos constitutivos não foram aleatoriamente indicados pelo legislador. Se não há harmonia entre relatório, fundamentação e dispositivo, não há como a sentença ser devidamente interpretada. Ao mesmo tempo, ignorar um desses fatores no processo interpretativo é condenar à inutilidade a previsão do caput do CPC 489. Os componentes da sentença se unem, pois, para formar um todo orgânico que, por certo, deverá ser analisado em seu conjunto.

A inclusão da boa-fé neste dispositivo faz crer que a interpretação da decisão judicial não deverá se pautar pela distorção do que foi dito pelo juiz – o que caracterizaria litigância de má-fé por desvirtuamento da verdade dos fatos (CPC 80 II)³⁹⁴.

Com os avanços do estudo do Direito Processual Civil, a fundamentação da decisão se tornou imprescindível para a interpretação da coisa julgada, como forma de valorizar a função democrática da sentença de se comunicar com seus destinatários e com toda a sociedade:

Assim, afirma o autor que havia no Direito romano a preponderância e a supervalorização do ato de vontade sobre o ato lógico, o que depois, no direito comum, foi desprezado, entendendo-se a coisa julgada como presunção da verdade.

Trata-se de uma visão que limita a função jurisdicional ao ato de poder do Estado, preponderante na doutrina, mas contrária a uma aproximação cognitiva, sendo-lhe completamente irrelevante a fundamentação da decisão como ato lógico, sua justificação e sua verdade. Ou seja, nasce uma verdade do processo desvinculada da verdade fora do processo como se isso fosse possível.

O Estado Social Democrático de Direito não admite mais essa visão de verdade meramente processual. A verdade dos fatos e a correta aplicação do direito devem ser buscadas como política jurisdicional, mas eventuais erros de julgamento e a impossibilidade de serem rediscutidas após a eficácia preclusiva da coisa

³⁹² BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

³⁹³ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

³⁹⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**. São Paulo: Thomson Reuters, 2023, índice eletrônico: 1560 – 1567. *E-book*.

julgada não criam uma verdade do processo. Não se trata da busca simplesmente do justo possível, mas do justo exigido e prometido pelo Estado Democrático de Direito aos seus cidadãos. A relevância constitucional da fundamentação (artigo 93, IX, CR) determina que os erros do juiz devam ser corrigidos o quanto possível, ou que as limitações cognitivas devam ser supridas até os limites da razoabilidade e da imposição da segurança jurídica. Assim, Taruffo recorda que todos os ordenamentos, em maior ou menor medida, sempre permitiram a correção da injustiça fática das decisões³⁹⁵.

Se extrai, portanto, das acima citadas normas do § 2º do art. 322, e do § 3º do art. 489, ambos do CPC, que a interpretação do pedido e da sentença depois imutabilizada, deve responder ao princípio da boa-fé, não sendo, portanto, possível admitir que, depois de tantos anos, a sentença seja ineficaz com relação às demais categorias quando é indissociável do artigo 3º do Decreto as diversas categorias de servidores da Secretaria de Educação.

A atividade subsuntiva do magistrado, a aplicação da norma do artigo 3º, somente respeita a lógica se reconhecer o benefício para todos os servidores, pois a diferença entre os cargos é absolutamente irrelevante para determinar se deve ou não ser concedida a gratificação.

Trata-se da consagrada interpretação compreensiva ou lógico-sistemática consolidada no Superior Tribunal de Justiça, consectária do Princípio da Efetividade da Jurisdição, *in verbis*:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.225.825 – RJ (2022/0322511-2) DECISÃO Cuida-se de agravo apresentado por COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS – CEDAE contra a decisão que não admitiu seu recurso especial. O apelo nobre, fundamentado no artigo 105, inciso III, alínea a da CF/88, visa reformar acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, assim resumido: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO E INDENIZATÓRIA DE DANOS MORAIS, COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA. PESSOA HIPOSSUFICIENTE RESIDENTE EM LOCALIDADE DE BAIXA RENDA. PLEITO DE INCLUSÃO NA CATEGORIA DE TARIFA SOCIAL, QUE FOI NEGADO PELA EMPRESA RÉ, INOBTANTE O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS E DO PROTOCOLO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS EXORDIAIS ATACADA POR RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELA EMPRESA DEMANDADA. SENTENÇA QUE NÃO SE REVELA EXTRA PETITA PELO SIMPLES FATO DE TER CONFERIDO AO AUTOR PROVIDÊNCIA QUE ESSE ÚLTIMO NÃO ELENCOU EXPRESSAMENTE DENTRE OS PEDIDOS FORMULADOS NA PEÇA EXORDIAL. NARRATIVA DOS AUTOS QUE GIRA EM TORNO DA PRETENSÃO DO DEMANDANTE, ORA APELANTE, EM SER INCLUÍDO NO BENEFÍCIO DA TARIFA SOCIAL, SENDO QUE O NÃO RECONHECIMENTO DO ALUDIDO DIREITO PELA EMPRESA RÉ É JUSTAMENTE A CAUSA DE SUA DIFICULDADE EM QUITAR AS FATURAS MENSAS DE CONSUMO DE ÁGUA, O QUE O LEVOU AO INADIMPLENTO E À NEGATIVAÇÃO DE SEUS DADOS PERANTE OS CADASTROS DE DEVEDORES. INTERPRETAÇÃO COMPREENSIVA OU LÓGICO-SISTEMÁTICA DA PEÇA INICIAL QUE NÃO SE CONFUNDE COM JULGAMENTO EXTRA PETITA E VEM SENDO ROTINEIRAMENTE ADOTADA POR ESTA EGRÉGIA CORTE DE JUSTIÇA ESTADUAL EM NOME DO PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE DO PROCESSO, A FIM DE QUE SEJAM EVITADAS DEMANDAS FUTURAS PARA CORRIGIR OMISSÕES NA FORMULAÇÃO DE PEDIDOS LOGICAMENTE CORRELATOS À CAUSA DE PEDIR EXPOSTA. PRELIMINAR QUE SE AFASTA. [...] Publique-se. Intimem-se. Brasília (DF), 24 de novembro de 2022. Ministra Maria Thereza de Assis Moura Presidente. (STJ – AREsp: 2225825 RJ 2022/0322511-2, Relator.: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Data de Publicação: DJ 28/11/2022).

A interpretação sistemática ora utilizada é aquela do tipo combinado de disposições “que consiste em combinar entre si diferentes fragmentos de disposições, permitindo a obtenção de uma norma completa. A norma completa assim obtida é dita, em italiano ‘*combinato disposto*’”³⁹⁶.

No presente caso, para a efetividade do processo interpretativo da coisa julgada coletiva deve-se somar a parte dispositiva e a fundamentação da sentença, acrescentando a regra do art. 3º do Decreto

³⁹⁵ ARAÚJO, José Aurélio de. **Cognição sumária, cognição exaustiva e coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 208 – 209.

³⁹⁶ GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e argumentar**. Belo Horizonte: editora D’Plácido, 2022. p. 264.

Estadual nº 25.959/2000 ao contraditório desenvolvido durante todo o processo, para concluir que a coisa julgada foi totalmente formada no sentido de estender o direito à gratificação a todos os servidores.

A hermenêutica da máxima efetividade, além de indutora do processo civil individual, possui aplicação ampliada nas demandas coletivas como vem compreendendo o Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

REsp 1.279.586-PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, por maioria, julgado em 03/10/2017, DJe 17/11/2017
Ação civil pública. Petição inicial inepta. Pedido genérico. Emenda após a contestação. Possibilidade

Admite-se emenda à inicial de ação civil pública, em face da

existência de pedido genérico, ainda que já tenha sido apresentada a contestação.

O propósito recursal consiste em definir se, mesmo após a apresentação de contestação, quando se tratar de ação civil pública, pode o julgador determinar a emenda da petição inicial, sempre que detectados defeitos e irregularidades relacionados ao pedido. De início, convém anotar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao menos quando cuida de ações individuais, diverge sobre o tema. No que concerne às ações civis públicas, estas são instrumentos processuais de ordem constitucional, dotados de natureza jurídica de ação pública de caráter civil *lato sensu*, estando sujeitas, enquanto tal, às garantias e pressupostos processuais inerentes a toda ação, tendo por mote a defesa de interesses metaindividuais, com relevância social. De fato, a relevância social do bem envolvido, de natureza social, imprime ao direito processual civil, na tutela destes bens, a adoção de princípios distintos dos adotados pelo CPC.

Neste contexto, releva-se o princípio da efetividade, previsto no art. 83, *caput*, da Lei n. 8.078/1990 (CDC) – inteiramente aplicável à tutela dos interesses difusos e coletivos, por expressa imposição do art. 21 da Lei n. 7.347/1985 –, que deve ser utilizado pelo juiz da causa para abrandar os rigores da intelecção vinculada exclusivamente ao CPC – desconsiderando as especificidades do micro sistema regente das ações civis –, pois aquele tem como escopo servir de instrumento para a solução de litígios de caráter individual.

Soma-se aos princípios da boa-fé e da máxima efetividade o direito da parte de obter uma resolução integral do mérito (art. 4º, CPC)³⁹⁷, ou seja, se o grupo coletivo obteve uma decisão de mérito transitada em julgado, em processo no qual se controverteu o direito de todo o grupo, não se pode admitir mera interpretação literal da sentença, excluindo todas as outras categorias.

Analisando alguns julgados que concedem o direito à gratificação somente para os professores observa-se que seu único argumento reside em mera interpretação literal, *in verbis*:

Desse modo, ainda que o pedido da ACP tenha sido no sentido de beneficiar todos os servidores da educação, forçoso concluir que a sentença, mantida integralmente em sede recursal, contemplou apenas os professores.

Assim, revendo-se anterior posicionamento desta Relatora, verifica-se que deve ser reconhecida a ilegitimidade ativa da servidora pública que sempre ocupou o cargo de servente, cassando-se a decisão em virtude do *error in procedendo*, além de julgar extinto o processo sem resolução do mérito, de ofício, nos termos do art. 485, VI, CPC³⁹⁸.

Caso prevaleça a interpretação restritiva a quase totalidade dos servidores, excluídos os professores, terão suas pretensões declaradas prescritas, impondo surpresa indevida e violadora da segurança jurídica, resguardado pela norma do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)³⁹⁹.

A sentença de processo coletivo produz eficácia *ultra partes*, ou seja, atinge a todos os indivíduos integrantes de determinada categoria, *in verbis*:

³⁹⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**. Salvador: Juspodivm, 2025. v. 4. p. 164-165.

³⁹⁸ Parte do voto proferido no **Agravo de Instrumento nº 0038089-19.2025.8.19.0000**.

³⁹⁹ Art. 5º (CRFB) [...]

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I – erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II – ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III – erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória⁴⁰⁰.

Portanto, qualquer um que se adeque “ao grupo, categoria ou classe” de “servidor estadual em efetivo exercício em qualquer das unidades integrantes do Sistema Permanente de Avaliação”, inserido na condição de associado do Sindicato autor, legitimado extraordinário do grupo, detém legitimidade *ad causam* para o cumprimento de sentença individual, uma vez que sua pretensão à gratificação está em conformidade com o condicionante normativo constante do artigo 3º do Decreto nº 25.959/2000.

A interpretação restritiva e formalista do *decisum* importa em negativa de acesso à justiça para todos aqueles servidores representados adequadamente pelo Sindicato autor, afastando-se da perspectiva constitucional do processo, da sua eficiência social, do formalismo valorativo, de acordo com a doutrina de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, *in verbis*:

Além disso, a perspectiva constitucional do processo veio a contribuir para afastar o processo do plano das construções conceituais e meramente técnicas e inseri-lo na realidade política e social. Tal se mostra particularmente adequado no que diz respeito ao formalismo excessivo, pois sua solução exige o exame do conflito dialético entre duas exigências contrapostas, mas igualmente dignas de proteção, asseguradas constitucionalmente: de um lado, a aspiração de um rito munido de um sistema possivelmente amplo e articulado de garantias ‘formais’ e, de outro, o desejo de dispor de um mecanismo processual eficiente e funcional. Nessa linha de entendimento, a Corte Européia dos Direitos do Homem em vários pronunciamentos vem proclamando que a Convenção Européia dos Direitos do Homem ostenta por finalidade proteger direitos não mais ‘teóricos ou ilusórios, mas concretos e efetivos’. Para a Corte, a efetividade supõe, além disso, que o acesso à justiça não seja obstaculizado pela complexidade ou custo do procedimento. Tal implica que as limitações, sempre deixadas à margem de apreciação dos Estados nacionais, não podem em nenhum caso restringir o acesso assegurado ao litigante de tal maneira que seu direito a um tribunal seja atingido em sua própria substância, devendo ser observada ‘uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o fim visado’⁴⁰¹.

Nesse sentido, é inconstitucional o argumento de que, tendo o dispositivo da sentença feito referência somente aos professores, os efeitos da decisão somente recairão sobre esses, desrespeitado todo o contraditório desenvolvido no processo considerando a totalidade dos “servidores”, em uma interpretação

⁴⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

⁴⁰¹ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 26, n. 26, 2017. DOI: 10.22456/0104-6594.74203. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/74203>. Acesso em: 1 out. 2025.

meramente positivista do artigo 504, CPC, contra toda a lógica argumentativa e valorativa do processo constitucional⁴⁰².

Cumpram-se os julgados do TJRJ em casos análogos, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. GRATIFICAÇÃO NOVA ESCOLA. SERVENTE. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NA FORMA DO ARTIGO 485, INCISO VI DO CPC, TENDO POR FUNDAMENTO O RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE ATIVA DO AUTOR. RECURSO DA PARTE AUTORA.

Assiste razão ao recorrente – A controvérsia trazida a essa Instância Revisora, cinge-se em dirimir a questão da legitimidade ativa do autor para pleitear os créditos decorrentes da gratificação denominada “Nova Escola”. Conforme se infere do contracheque acostado com a peça inaugural, o demandante ocupa o cargo de servente no Colégio Estadual General Dutra – O artigo 3º do Decreto Estadual nº 25.959 de 12 de janeiro de 2000, que instituiu o Programa Estadual de Reestruturação da Educação Pública, denominado “Nova Escola”, contemplou todos os profissionais da área de educação e não apenas os professores, tendo por escopo gratificar todos os servidores que exerçam suas atividades dentro das unidades de ensino – Com efeito, a presente execução individual de título judicial oriunda de ação coletiva proposta pelo Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (Sepe-RJ), que atuou como substituto processual dos profissionais da categoria, enseja a desnecessidade de que o exequente seja filiado ou tenha autorizado a propositura da demanda diante da sua legitimação extraordinária – Depreende-se, portanto, do Decreto nº 25.959/2000 a legitimidade ativa do apelante para pleitear o reconhecimento do seu direito ao pagamento da gratificação objeto desta ação. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA ANULAR A SENTENÇA. (TJ-RJ – APL: 00282356620198190014 2022001103927, Relator.: Des(a). Antonio Carlos Arrabida Paes, Data de Julgamento: 19/09/2023, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 21/09/2023)

Ação Civil Pública. Execução Individual. Gratificação Nova Escola. Prescrição. Apelação provida.

1. Pode o servidor ajuizar execução individual de título judicial proferido em ação coletiva ajuizada pelo sindicato da sua categoria.
2. Firmou-se entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão executiva foi interrompida temporariamente pelo sindicato nos autos da ação coletiva, com a deflagração da fase de cumprimento de sentença.
3. Ademais, registrou-se que, não encerrada a fase executiva da ação coletiva, a contagem do prazo prescricional sequer foi reiniciada.
4. Assim, afasta-se a prescrição e determina-se o prosseguimento da execução individual.
5. Já decidiu a antiga 15ª Câmara Cível que o ano da avaliação a ser levado em conta é o ano de 2001.
6. No tocante aos juros de mora, o termo inicial é a data da citação promovida nos autos da ação civil pública que originou o título judicial executado nos presentes autos, ou seja, 26.01.2007.
7. Por outro lado, o percentual devido é de 6% ao ano, nos termos da sentença transitada em julgado, até a vigência da L. nº. 11.906/09, quando passaram os juros de mora a ser devidos no mesmo percentual dos juros remuneratórios das cadernetas de poupança.

⁴⁰² “Por outro lado, o abandono de uma visão positivista e a adoção de uma lógica argumentativa, com a colocação do problema no centro das preocupações hermenêuticas, assim como o emprego de princípios, de conceitos jurídicos indeterminados e juízos de equidade, em detrimento de uma visão puramente formalista na aplicação do direito, haveria obviamente de se refletir no processo. Decorre daí, em primeiro lugar, a recuperação do valor essencial do diálogo judicial na formação do juízo, que há de frutificar pela cooperação das partes com o órgão judicial e deste com as partes, segundo as regras formais do processo. O colóquio assim estimulado, assinala-se, deverá substituir com vantagem a oposição e o confronto, dando azo ao concurso das atividades dos sujeitos processuais, com ampla colaboração tanto na pesquisa dos fatos quanto na valorização da causa. As diretivas aqui preconizadas reforçam-se, por outro lado, pela percepção de uma democracia mais participativa, com um conseqüente exercício mais ativo da cidadania, inclusive de natureza processual. Além de tudo, revela-se inegável a importância do contraditório para o processo justo, princípio essencial que se encontra na base mesma do diálogo judicial e da cooperação. A sentença final só pode resultar do trabalho conjunto de todos os sujeitos do processo.” (OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 26, n. 26, 2017. DOI: 10.22456/0104-6594.74203. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/74203>. Acesso em: 1 out. 2025).

8. No que concerne à correção monetária, cujo índice não foi precisado pela r. sentença da ação coletiva, aplica-se o índice utilizado pela Eg. CGJ/RJ até 30.06.2009 e, após, o IPCA-E, como decidido pelo STF no tema 810. Já o termo inicial é a data em que deveria ter sido paga cada gratificação.

9. No mais, como a gratificação é uma gratificação propter laborem, que não será incorporada à aposentadoria, descabe a incidência da contribuição previdenciária, salvo quanto à parcela de R\$ 100,00, porquanto essa é aumento, como já decidido por esta Corte nos autos nº. 0075201-20.2005.8.19.0001.

10. Honorários advocatícios de 10% do valor do crédito da apelante, ante a simplicidade da causa.

11. Apelação a que se dá provimento. (0801119-53.2022.8.19.0012 – APELAÇÃO. Des(a). Horácio dos Santos Ribeiro Neto – Julgamento: 14/09/2023 – Sexta Câmara Cível de Direito Público (antiga 21ª CÂMARA).

Ação Civil Pública. Execução Individual. Gratificação Nova Escola. Prescrição. Apelação provida. 1. Pode o servidor ajuizar execução individual de título judicial proferido em ação coletiva ajuizada pelo sindicato da sua categoria. 2. Ressalvado o ponto de vista do Relator, esta Câmara firmou entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão executiva foi interrompida tempestivamente pelo sindicato nos autos da ação coletiva, com a deflagração da fase de cumprimento de sentença. 3. Ademais, registrou-se que, não encerrada a fase executiva da ação coletiva, a contagem do prazo prescricional sequer foi reiniciada. 4. Assim, afasta-se a prescrição, anula-se a r. sentença e determina-se o prosseguimento da execução individual. 5. Apelação a que se dá provimento. (TJ-RJ – APELAÇÃO: 00022307520218190001, Relator.: Des(a). Horácio dos Santos Ribeiro Neto, Data de Julgamento: 24/05/2022, Décima Oitava Câmara de Direito Privado (antiga 15ª Câmara Cível), Data de Publicação: 27/05/2022).

APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. PROGRAMA NOVA ESCOLA. SERVENTE. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, COM BASE NO ART. 485, VI DO CPC. INSURGÊNCIA AUTURAL. DECRETO N.º 25.959 DE 12/01/2000. GRATIFICAÇÃO ESPECÍFICA DE DESEMPENHO DESTINADA AOS PROFISSIONAIS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO EM EXERCÍCIO DENTRO DAS UNIDADES DE ENSINO, E NÃO APENAS AOS PROFESSORES. AÇÃO COLETIVA Nº 0138093-28.2006.8.19.0001. DIREITO RECONHECIDO AOS PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS QUE ESTIVERAM EM EFETIVO EXERCÍCIO NO ANO DE 2002, DE ACORDO COM O VALOR DA CLASSIFICAÇÃO OBTIDA POR CADA UNIDADE ESCOLAR. EXECUÇÃO DA SENTENÇA COLETIVA QUE DEVE SER REALIZADA INDIVIDUALMENTE, POR MEIO DE AÇÕES AUTÔNOMAS LIVREMENTE DISTRIBUÍDAS. LEGITIMIDADE DA APELANTE. PRECEDENTES. AUTOS QUE DEVEM RETORNAR AO JUÍZO DE ORIGEM PARA FINS DE PROSSEGUIMENTO DO FEITO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA QUE SE IMPÕE. RECURSO PROVIDO. (TJ-RJ – APL: 00168311320228190014 202300116967, Relator.: Des(a). Mônica Feldman de Mattos, Data de Julgamento: 24/08/2023, Sexta Câmara de Direito Público (antiga 21ª Câmara, Data de Publicação: 05/09/2023)

Por fim, impõe-se reconhecer que a sentença proferida nos autos da ação coletiva nº 0138093-28.2006.8.19.0001 não deve ser interpretada considerando apenas a parte dispositiva, mas a partir da sua fundamentação na qual expressamente foi declarado o direito à gratificação para todos os servidores das unidades escolares.

4. Conclusão

A redação do Decreto nº 52.929/2000, a doutrina e a jurisprudência do TJRJ apontam para a legitimidade ativa de todos os servidores para ajuizar cumprimento de sentença individuais com base na ação coletiva ajuizada pelo SEPE-RJ.

A sentença da referida ação coletiva deve ser interpretada considerando a fundamentação do magistrado e à luz dos princípios da efetividade e da boa-fé, conforme o artigo 489, § 3º, CPC.

Dessa forma, a interpretação literal, restritiva e formalista da sentença exposta em alguns julgados *supra* destacados se mostra em absoluto descompasso com a hermenêutica sistemática imposta pela visão valorativa-constitucional do processo.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da

Exma. Sra. Defensora Pública Consultante, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

Permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Rio de Janeiro, 02 de outubro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.16. Parecer nº 20/2025/COCIV/DPGERJ

Processual Civil. Divórcio. Cumprimento de sentença e trânsito em julgado. Averbação em registro civil (RCPN) de outra unidade da federação (MS). Gratuidade de justiça extrajudicial. Art. 98, §1º, IX, do CPC e portaria CGJ nº 2690/2023. Pedido de reconsideração. Preclusão. Súmula 46 do TJRJ. Dever de remessa via malote digital. Aviso CGJ nº 154/2021.

1. Relatório

A presente consulta versa sobre a estratégia processual adequada para a efetivação de averbação de divórcio reconhecido em sentença já transitada em julgado no processo nº 009003-48.2017.8.19.0011. A controvérsia reside na dificuldade de averbação de certidão destinada ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Mato Grosso do Sul, com a devida isenção de emolumentos garantida pela gratuidade de justiça deferida à assistida.

Foi requerida pela Defensoria a elaboração e expedição de certidão destinada ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Mato Grosso, sem cobrança de emolumentos (fls. 165 e seguintes).

O pedido foi indeferido sob o argumento de que a parte já havia retirado a certidão no cartório do juízo. Todavia, a mera retirada da carta de sentença não se demonstrou meio apto para efetivar a averbação em outro estado da federação, considerando que a hipossuficiência econômica da assistida impede o seu comparecimento pessoal ao cartório competente. Por essa razão, foi requerida ao juízo a remessa da carta de sentença ao Estado do Mato Grosso do Sul. O pedido foi indeferido, seguindo-se outros dois pedidos de reconsideração que também não foram admitidos.

Tal fato processual gerou dúvidas quanto à recorribilidade e ao instrumento processual cabível, considerando o lapso temporal e a preclusão das decisões anteriores que indeferiram o pedido de expedição.

Diante desse cenário, a consulta busca definir a melhor via para garantir o direito da assistida.

Este é o relatório.

1.1. Do dever de remessa via malote digital ao serviço que lavrou o assento

De acordo com o artigo 13 da Portaria CGJ nº 2690/2023 a extensão da gratuidade de justiça aos atos extrajudiciais independe de manifestação expressa do juízo. Cita-se:

Art. 13º. As determinações judiciais destinadas à prática de atos notariais ou de registro serão cumpridas após o pagamento dos emolumentos devidos.

Parágrafo único. A extensão da gratuidade de justiça deferida em sede judicial para a prática de atos extrajudiciais independe de expressa manifestação neste sentido, por parte da autoridade judicial, nos termos do artigo 98, §1º, IX, do Código de Processo Civil⁴⁰³.

Por sua vez, o Aviso CGJ nº 154/2021 determina que nos processos de divórcio que tramitam sob a garantia da gratuidade de justiça, após o trânsito em julgado da respectiva sentença, o juízo deverá remeter a carta de sentença via malote digital para registro, no Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada Comarca.

Posteriormente, o Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária da Comarca encaminhará a referida carta de sentença, por intermédio da Central Eletrônica de Registro Civil da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro – ARPEN-RJ (CRC-RJ), para o Serviço que lavrou o assento, à margem do qual será feita a averbação. Cita-se:

⁴⁰³ Rio de Janeiro (Estado). Corregedoria Geral de Justiça. **Portaria CGJ nº 2690/2023**. Resolve aprovar as Tabelas de Emolumentos Extrajudiciais que acompanham a presente Portaria, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2024. Rio de Janeiro: CGJ, 2023. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/300777. Acesso em: 13 mar. 2026.

AVISA aos Senhores Titulares, Delegatários, Responsáveis pelo Expediente e Interventores de Serviços Extrajudiciais com atribuição para o Registro Civil de Pessoas Naturais e aos Chefes de Escrivanias Judiciais que:

1. Nos processos judiciais de Divórcio que tramitarem sob o pálio da gratuidade de justiça, após o trânsito em julgado da respectiva sentença, a Carta de Sentença deverá ser encaminhada por intermédio do Malote Digital, para registro, no Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada Comarca;
2. Após o registro da Sentença, o Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária da Comarca encaminhará a referida Carta de Sentença, por intermédio da Central Eletrônica de Registro Civil da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro – ARPEN-RJ (CRC-RJ), para o Serviço que lavrou o assento, à margem do qual será feita a averbação.
3. Caso o Serviço Extrajudicial receba ordem de Averbação de Separação ou Divórcio, oriundo de sentença proferida por Juiz de Direito de outro Estado da Federação, sem o registro no Livro “E”, e tenha dúvida acerca do cumprimento da determinação, deverá o Titular, Delegatário, Responsável pelo Expediente proceder na forma do artigo 198 c/c 296 da Lei 6015/73 e do artigo 49 da Lei Estadual 6956/2015-LODJ, cientificando o Juízo prolator da sentença⁴⁰⁴.

Observa-se, portanto, que a medida a ser tomada pelo juízo é a remessa da carta de sentença via malote digital para registro, no Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada Comarca, que posteriormente, via CRC JUD, deverá remeter certidão ao cartório competente no Estado do Mato Grosso do Sul para a devida averbação.

1.2. Da preclusão temporal da decisão que indeferiu o pedido de remessa da certidão ao cartório do Mato Grosso do Sul

De acordo com a súmula 46 do TJRJ, o pedido de reconsideração não suspende o prazo para interposição de recurso. *In verbis*:

Súmula 46 do TJRJ: Não se suspende, com o pedido de reconsideração, o prazo para interposição de qualquer recurso⁴⁰⁵.

O enunciado sumulado continua sendo reafirmado na jurisprudência do Tribunal Fluminense:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. INTEMPESTIVIDADE. O juízo de admissibilidade recursal está subordinado ao preenchimento de seus requisitos. A decisão que indefere pedido de reconsideração não reabre prazo para discussão da questão já preclusa, não comportando, portanto, a interposição de agravo de instrumento. Jurisprudência pacificada nos termos do verbete 46 da Súmula deste Tribunal de Justiça de que o pedido de reconsideração não se suspende o prazo para interposição de qualquer recurso. Portanto, é evidente a intempestividade do presente recurso, o que afasta o requisito recursal extrínseco da tempestividade. Recurso não conhecido. (TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00615920620248190000 202400290185, Relator.: Des(a). Ricardo Alberto Pereira, Data de Julgamento: 17/09/2024, Décima Quinta de Direito Privado (Antiga 20ª Câmara Cível), Data de Publicação: 20/09/2024)

⁴⁰⁴ Rio de Janeiro (Estado). Corregedoria Geral de Justiça. **Aviso CGJ 154/2021**. Avisa aos Titulares, Delegatários, Responsáveis pelo Expediente e Interventores de Serviços Extrajudiciais com atribuição para o Registro Civil de Pessoas Naturais e aos Chefes de Escrivanias Judiciais que nos processos judiciais de divórcio que tramitarem sob o pálio da gratuidade de justiça, após o trânsito em julgado da respectiva sentença, a carta de sentença deverá ser encaminhada por intermédio do malote digital, para registro, no Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada comarca.. Rio de Janeiro: CGJ, 2021. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/283175?integra=1. Acesso em: 13/03/2026.

⁴⁰⁵ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Súmula nº 46**. Uniformização de jurisprudência. Rio de Janeiro, RJ: TJRJ, [2002]. Disponível em <https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/31404/reconsideracao.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026.

Ementa. Recurso de agravo de instrumento. Cumprimento de sentença. Indeferimento do pedido do exequente de expedição de ofícios. Pedido de reconsideração. Decisão mantendo anterior indeferimento. Pedido de reconsideração que não suspende prazo recursal. Recurso contra ato judicial que manteve anterior decisão de indeferimento. Ausência de pressuposto recursal objetivo. Intempestividade. Inteligência da Súmula 46 do Tribunal Fluminense – “Não se suspende, com o pedido de reconsideração, o prazo para interposição de qualquer recurso”. Assim, não pode, nesta fase processual, pretender reforma de decisão preclusa, a fim de ver julgado seu pedido. RECURSO NÃO CONHECIDO. (TJ-RJ – AI: 00497518220228190000 202200268357, Relator.: Des(a). Murilo André Kieling Cardona Pereira, Data de Julgamento: 08/11/2022, Vigésima Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 11/11/2022)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO INTERPOSTO PELO AUTOR EM FACE DA DECISÃO MONOCRÁTICA DE NÃO CONHECIMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RAZÃO DE SUA INTEMPESTIVIDADE. INDEFERIMENTO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO ANTERIOR POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. PRECLUSÃO DA MATÉRIA, ANTE A NÃO INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRA A DECISÃO DE INDEFERIMENTO DO BENEFÍCIO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO QUE NÃO SUSPENDE OU INTERROMPE O PRAZO RECURSAL. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 223 E 507 DO CPC/15. SÚMULA 46 TJRJ. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. (TJ-RJ – AI: 00363889120238190000 202300252357, Relator.: Des(a). Carlos Gustavo Vianna Direito, Data de Julgamento: 12/09/2023, Décima Sexta Câmara de Direito Privado (ANTIGA 4ª, Data de Publicação: 14/09/2023)

Considerando que o pedido de reconsideração não suspende o prazo para recurso, a decisão que indeferiu a remessa da certidão ao cartório do Mato Grosso do Sul se encontra preclusa.

Todavia, conforme elucidado no tópico anterior, a via correta para a averbação da carta de sentença seria o seu envio via malote digital para registro, no Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada Comarca, que posteriormente, via CRC JUD, deverá remeter certidão ao cartório competente no Estado do Mato Grosso do Sul para a devida averbação.

O ato do juiz que indeferiu a expedição de nova carta de sentença pode ser qualificado de duas formas, portanto, de acordo com o artigo 203, do Código de Processo Civil (CPC)⁴⁰⁶: como decisão interlocutória, ato executório do comando desconstitutivo do divórcio ou como mero despacho.

Caso se considere a expedição do mandado como ato executório poderá o demandante, após novo pedido veiculado com os fundamentos acima deduzidos e diante de novo indeferimento, motivar a interposição de agravo de instrumento, de acordo com o artigo 1.015, par. único, CPC⁴⁰⁷.

No entanto, a doutrina, em geral, qualifica a expedição do mandado de divórcio como execução imprópria⁴⁰⁸, pois, ao invés de constituir-se em ato de transformação da realidade, mediante sanção, para

⁴⁰⁶ Art. 203. Os pronunciamentos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos.
§ 1º Ressalvadas as disposições expressas dos procedimentos especiais, sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução.
§ 2º Decisão interlocutória é todo pronunciamento judicial de natureza decisória que não se enquadre no § 1º.
§ 3º São despachos todos os demais pronunciamentos do juiz praticados no processo, de ofício ou a requerimento da parte.
§ 4º Os atos meramente ordinatórios, como a juntada e a vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴⁰⁷ Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre:
[...]
Parágrafo único. Também caberá agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença ou de cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴⁰⁸ “A prática de alguns atos jurídicos, realizados com o objetivo de documentar algumas decisões ou dar-lhes publicidade e eficácia, é chamada, por alguns doutrinadores, de *execução imprópria*. É o que acontece com o registro das sentenças de usucapião, anulação de casamento ou divórcio. Apenas em sentido muito amplo poderiam ser considerados atos executivos, já que não atuam sobre a vontade do indivíduo (execução indireta) nem são medidas de sub-rogação (execução direta).” (DIDIER

fazer valer o conteúdo da decisão executada, como os atos propriamente executivos, importa em mero ato documental desprovido de conteúdo decisório.

Portanto, nesta perspectiva trata-se de mero despacho, cuja recalcitrância do julgador em expedir o mandado devido na forma acima pontada, redundará em inversão tumultuária do processo passível de correição parcial, ou seja, importa em “despachos irrecorríveis por ele proferidos, que importem em inversão da ordem legal do processo ou resultem de erro de ofício ou abuso de poder”, impugnável mediante a reclamação prevista no artigo 293⁴⁰⁹ do Regimento Interno do Tribunal de Justiça⁴¹⁰, após o devido pedido de reconsideração.

2. Conclusão

Dessa forma, opina-se pela possibilidade de requerimento ao juízo, no curso do cumprimento de sentença, de obediência ao disposto no artigo no Aviso CGJ nº 154/2021 que determina que nos processos de divórcio que tramitam sob a garantia da gratuidade de justiça, após o trânsito em julgado da respectiva sentença, o juízo deverá remeter a carta de sentença via malote digital para registro, no Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada Comarca, sob pena de interposição de reclamação administrativa na forma do Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 6 de janeiro de 2026

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**: execução. Salvador: Juspodivm, 2025, v. 5, p. 51-52.

⁴⁰⁹ Art. 293. Cabe reclamação da parte ou de órgão do Ministério Público em face das omissões do Juiz e dos despachos irrecorríveis por ele proferidos, que importem em inversão da ordem legal do processo ou resultem de erro de ofício ou abuso de poder. Parágrafo único. Constitui requisito de admissibilidade da reclamação a prévia formulação de pedido de reconsideração ou de supressão da omissão. RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Regimento interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TJRJ, [2025]. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/regimento_interno-compilado. Acesso em: 13 mar. 2026).

⁴¹⁰ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Regimento interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TJRJ, [2025]. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/d/guest/regimento_interno-compilado. Acesso em: 13 mar. 2026).

4.17. Parecer nº 22/2025/COCIV/DPGERJ

Usucapião entre coproprietários. Imóvel com dois pavimentos independentes. Copropriedade e composesse. Notificação e ação de taxa de ocupação ajuizada por um dos herdeiros. Interrupção da prescrição aquisitiva. Usucapião de laje.

1. Breve relatório

Trata-se de consulta formulada pela Exma. Sra. Defensora Pública Titular do Núcleo de Primeiro Atendimento Cível de Macaé, com o objetivo de analisar a viabilidade de propositura de ação de usucapião em favor da assistida, Sra. G.F.R.

A assistida é herdeira de um quinhão hereditário decorrente de um único bem deixado por seus avós, sobre o qual seu genitor realizou uma acessão – uma casa construída no segundo pavimento (laje), sendo certo que não houve a abertura de inventário.

A Defensora Consulente relata que a assistida residiu durante toda a vida na casa edificada pelo pai na laje dos avós. Após o falecimento dos *de cujus*, a família consentiu que a usuária passasse a morar no imóvel térreo, sendo o segundo pavimento ocupado por sua madrastra.

Em 2020 (dois mil e vinte), um dos herdeiros, tio da assistida, ajuizou ação para fixação de taxa de ocupação, em razão do uso exclusivo do bem de herança. Ambas foram citadas e tornaram-se revéis, sendo condenadas ao pagamento de aluguel em processo que segue em fase de execução.

A assistida esclareceu que a revelia foi motivada por sua condição de paciente oncológica e pela citação ter ocorrido em meio à pandemia de COVID-19. Na fase de execução, a usucapião foi suscitada como matéria de defesa, porém o juízo não analisou a tese.

Diante do exposto, indaga-se:

- a) Considerando o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o cabimento da usucapião entre herdeiros, condicionada ao prazo de 15 (quinze) anos, há viabilidade jurídica para o ajuizamento da usucapião do imóvel em favor da assistida, que nele ainda reside?
- b) *Subsidiariamente*, e na ausência de inventário, o ajuizamento de ação de usucapião da acessão (laje) seria uma alternativa, permitindo a partilha entre os herdeiros do pai da usuária? A ação de cobrança de taxa de ocupação invalida tal pretensão?

É o relatório.

2. Da usucapião entre herdeiros

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou-se no sentido de admitir a usucapião por herdeiro contra os demais coerdeiros, desde que aquele exerça posse exclusiva, *ad usucapionem*, com *animus domini*, sobre a totalidade ou parte do bem, e pelo lapso temporal exigido em lei:

ACÇÃO DE USUCAPIAÇÃO. HERDEIRA. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE. AUSÊNCIA DE PRO-NUNCIAMENTO PELO TRIBUNAL ACERCA DO CARÁTER PÚBLICO DO IMÓVEL OBJETO DE USUCAPIAÇÃO QUE ENCONTRA-SE COM A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. 1. O condômino tem legitimidade para usucapir em nome próprio, desde que exerça a posse por si mesmo, ou seja, desde que comprovados os requisitos legais atinentes à usucapião, bem como tenha sido exercida posse exclusiva com efetivo *animus domini* pelo prazo determinado em lei, sem qualquer oposição dos demais proprietários. 2. Há negativa de prestação jurisdicional em decorrência de não ter o Tribunal de origem emitido juízo de valor acerca da natureza do bem imóvel que se pretende usucapir, mesmo tendo os recorrentes levantado a questão em sede de recurso de apelação e em embargos de declaração opostos ao acórdão. 3. Recurso especial a que se dá provimento para: a) . reconhecer a legitimidade dos recorrentes para proporem ação de usucapião relativamente ao imóvel descrito nos presentes autos, e b). anular parcialmente o acórdão recorrido, por violação ao artigo 535 do CPC, determinando o retorno dos autos para que aquela ilustre Corte

aprecie a questão atinente ao caráter público do imóvel. (STJ – REsp: 668131 PR 2004/0076077-4, Relator.: Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 19/08/2010, T4 – Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 14/09/2010)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CIVIL E PROCESSO CIVIL. USUCAPÃO EXTRAORDINÁRIO. HERANÇA. BEM IMÓVEL QUE COMPÕE O ESPÓLIO. POSSE DE UM DOS HERDEIROS. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE E INTERESSE DE AGIR. 1. Possibilidade da usucapião de imóvel objeto de herança pelo herdeiro que tem sua posse exclusiva, ou seja, há legitimidade e interesse do condômino usucapir em nome próprio, desde que exerça a posse por si mesmo, ou seja, desde que comprovados os requisitos legais atinentes à usucapião extraordinária 2. Agravo interno não provido. (STJ – AgInt no REsp: 1840023 MG 2019/0286914-5, Relator.: Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 10/05/2021, T4 – Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 13/05/2021)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE USUCAPÃO EXTRAORDINÁRIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 282/STF. HERDEIRA. IMÓVEL OBJETO DE HERANÇA. POSSIBILIDADE DE USUCAPÃO POR CONDÔMINO SE HOUVER POSSE EXCLUSIVA. 1. Ação ajuizada 16/12/2011. Recurso especial concluso ao gabinete em 26/08/2016. Julgamento: CPC/73. 2. O propósito recursal é definir acerca da possibilidade de usucapião de imóvel objeto de herança, ocupado exclusivamente por um dos herdeiros. 3. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados impede o conhecimento do recurso especial. 4. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários (art. 1.784 do CC/02). 5. A partir dessa transmissão, cria-se um condomínio pro indiviso sobre o acervo hereditário, regendo-se o direito dos co-herdeiros, quanto à propriedade e posse da herança, pelas normas relativas ao condomínio, como mesmo disposto no art. 1.791, parágrafo único, do CC/02. 6. O condômino tem legitimidade para usucapir em nome próprio, desde que exerça a posse por si mesmo, ou seja, desde que comprovados os requisitos legais atinentes à usucapião, bem como tenha sido exercida posse exclusiva com efetivo *animus domini* pelo prazo determinado em lei, sem qualquer oposição dos demais proprietários. 7. Sob essa ótica, tem-se, assim, que é possível à recorrente pleitear a declaração da prescrição aquisitiva em desfavor de seu irmão – o outro herdeiro/condômino –, desde que, obviamente, observados os requisitos para a configuração da usucapião extraordinária, previstos no art. 1.238 do CC/02, quais sejam, lapso temporal de 15 (quinze) anos cumulado com a posse exclusiva, ininterrupta e sem oposição do bem. 8. A presente ação de usucapião ajuizada pela recorrente não deveria ter sido extinta, sem resolução do mérito, devendo os autos retornar à origem a fim de que a esta seja conferida a necessária dilação probatória para a comprovação da exclusividade de sua posse, bem como dos demais requisitos da usucapião extraordinária. 9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido. (STJ – REsp: 1631859 SP 2016/0072937-5, Relator.: Ministra Nancy Andriahi, Data de Julgamento: 22/05/2018, T3 – Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 29/05/2018)

O entendimento jurisprudencial consolidado admite o ajuizamento de usucapião extraordinária por coerdeiro, desde que preenchidos os requisitos do artigo 1.238, Código Civil (CC), *in verbis*:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo⁴¹¹.

No mesmo sentido que a jurisprudência, Benedito Silvério Ribeiro destaca a possibilidade de usucapião de imóvel objeto de herança:

Há, todavia, possibilidade de um herdeiro usucapir contra co-herdeiro, mas isso tem cabimento quando aquele exerça posse exclusiva e tenha manifesta intenção de possuir a coisa toda para si, excluindo os demais, de forma que se afigurem límpidas as condições de afastamento dos outros. Deverá essa posse ser exercida com o ânimo de proprietário (*cum animo domini*), observando-se os demais requisitos de lei. O herdeiro aí será o autor da ação, não na qualidade em foco, mas como possuidor do todo⁴¹².

⁴¹¹ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026

⁴¹² RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 265.

A posse mansa e pacífica constitui um requisito crucial para a configuração de qualquer modalidade de usucapião. O ajuizamento da ação de arbitramento de taxa de ocupação, motivada pelo uso exclusivo do imóvel da herança, rompe a tranquilidade e a pacificidade da posse, constituindo oposição judicial e, conseqüentemente, interrompendo o prazo da prescrição aquisitiva.

A jurisprudência do STJ também se manifestou sobre a hipótese:

Direito civil. Recurso especial. Cobrança de aluguel. Herdeiros. Utilização exclusiva do imóvel. Oposição necessária. Termo inicial. Aquele que ocupa exclusivamente imóvel deixado pelo falecido deverá pagar aos demais herdeiros valores a título de aluguel proporcional, quando demonstrada oposição à sua ocupação exclusiva. – Nesta hipótese, o termo inicial para o pagamento dos valores deve coincidir com a efetiva oposição, judicial ou extrajudicial, dos demais herdeiros. Recurso especial parcialmente conhecido e provido. (STJ – REsp: 570723 RJ 2003/0153830-0, Relator.: Ministra Nancy Andrighi, Data de Julgamento: 27/03/2007, T3 – Terceira Turma, Data de Publicação: DJ 20.08.2007 p. 268)

Cumprido destacar, contudo, que o parágrafo único do artigo 1.238 do CC reduz o prazo da usucapião extraordinária para 10 (dez) anos, na hipótese de o imóvel servir de moradia habitual do possuidor.

No caso concreto, considerando a informação de que a Sra. G.F.R. ingressou na posse do bem em 2007 e que a ação de cobrança de aluguel foi proposta em 2020, houve o exercício de posse com *animus domini* por treze anos ininterruptos. Desse modo, todos os requisitos temporais para a usucapião extraordinária com prazo reduzido (10 anos) foram integralmente cumpridos antes da oposição judicial, em 2017.

Nessa direção, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ/PR) já acolheu ações de usucapião extraordinária entre herdeiros com o período de prescrição aquisitiva reduzido por força do parágrafo único do artigo 1.238, CC:

EMENTA: DIREITO CIVIL. RECURSO DE APELAÇÃO. USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO FORMULADO POR HERDEIRA, EM DETRIMENTO AO DIREITO DE TODOS OS DEMAIS. POSSIBILIDADE, CONTANTO QUE PRESENTES OS REQUISITOS LEGAIS DA USUCAPIÃO. POSSE EXERCIDA COM “ANIMUS DOMINI”, POR CERCA DE 17 ANOS, SEM ATOS DE EFETIVA OPOSIÇÃO PELOS DEMAIS HERDEIROS. DIREITO À AQUISIÇÃO DOMINIAL RECONHECIDO. RECURSO PROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Recurso de Apelação interposto contra sentença que julgou improcedente a Ação de Usucapião proposta por herdeira (neta) que alega exercer posse sobre imóvel, com “animus domini”, por mais de 20 (vinte) anos. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se é possível que um herdeiro adquira, por usucapião, bem deixado pelo “de cujus”, em detrimento ao direito de todos os demais herdeiros, e, em caso positivo, se o caso concreto satisfaz os requisitos necessários para tanto. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A usucapião extraordinária reduzida é modalidade de aquisição originária da propriedade, regulamentada pelo artigo 1.238, parágrafo único do Código Civil, e, para a declaração do direito, o autor deve comprovar que exerce posse mansa, pacífica e ininterrupta, com “animus domini” sobre a coisa, pelo prazo de 10 (dez) anos. 4. É possível que um herdeiro adquira a propriedade do bem comum pela usucapião, contanto que a sua posse seja qualificada pelo “animus domini” e preencha os demais requisitos da usucapião na modalidade eleita. 5. O tempo decorrido no curso do processo, enquanto fato jurídico relevante, presta-se ao cômputo do prazo da usucapião e deve ser levado em consideração no momento da decisão, por respeito à previsão contida no artigo 493 do Código de Processo Civil. 6. Desde o ano de 2008, com o falecimento dos seus avós, pais e tios, a recorrente tem o imóvel como se proprietária fosse, inclusive tendo promovido a derrubada da antiga casa de madeira para a construção de um sobrado em seu lugar. 7. Os recorridos, ao longo dos últimos 17 (dezessete) anos, não adotaram atos para inibir a posse exclusiva, e com “animus domini”, da recorrente. 8. Nem mesmo o processo de inventário cessou a inércia, pois os recorridos não fizeram com que a oposição chegasse ao conhecimento da recorrente, que, por conseguinte, continuou exercendo posse com “animus domini”. 9. Presentes os requisitos do artigo 1.238, parágrafo único do Código Civil, o direito à aquisição dominial, pela usucapião, deve ser reconhecido. IV. DISPOSITIVO E TESE 10. Recurso de Apelação provido. Tese de julgamento: É possível que herdeiro adquira a propriedade de bem comum pelo instituto da usucapião, contanto que presentes os requisitos legais. Dispositivos relevantes citados: CC/2002, arts. 1.238, parágrafo único; CPC/15, art. 493. Jurisprudência relevante citada: REsp n. 1.631.859/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 22/5/2018, DJe de 29/5/2018; TJPR – 18ª Câmara Cível – 0036781-12.2014.8.16.0001 – Curitiba – Rel.: Desembargadora Luciane Bortoleto – J.

13.05.2024; TJPR – 18ª Câmara Cível – 0001558-57.2020 .8.16.0075 – Cornélio Procópio – Rel.: Fernando Antonio PrazereS 2 VICE – J. 10.10.2022; gRg no REsp n. 1.163.175/PA, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 19/3/2013, DJe de 11/4/2013; TJPR – 17ª Câmara Cível – 0002216-23.2012.8 .16.0088 – Guaratuba – Rel.: Desembargador Fabio Andre Santos Muniz – J. 16.05.2022. (TJ-PR 00333654120118160001 Curitiba, Relator.: Denise Kruger Pereira, Data de Julgamento: 14/04/2025, Décima Oitava Câmara Cível, Data de Publicação: 15/04/2025)

Vale mencionar que a jurisprudência tem permitido o ajuizamento de outras modalidades de usucapião entre coerdeiros, como depreende-se de julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS):

APELAÇÃO CÍVEL. USUCAPIÃO (BENS IMÓVEIS). AÇÃO DE USUCAPIÃO. MODALIDADE ESPECIAL RURAL. USUCAPIÃO ENTRE HERDEIROS. COMPROVADA A POSSE EXCLUSIVA E OS REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA A MODALIDADE. 1. Pretensão fundada na usucapião especial rural, regida pelo disposto no artigo 191 da Constituição Federal. 2. A jurisprudência tem admitido a possibilidade do reconhecimento da prescrição aquisitiva entre condôminos, desde que demonstrada, como primeiro pressuposto, a posse exclusiva sobre a coisa. A mesma possibilidade se estende a herdeiros, de usucapirem contra os demais. 3. Prova oral, documental e pericial comprobatória da implementação dos requisitos exigidos na espécie: possuidor não proprietário de outros bens, de imóvel em zona rural, de metragem não superior a cinquenta hectares, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, nele desenvolvendo atividade produtiva, a par de ser utilizado como moradia. Sentença de procedência mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70073955155, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Mylene Maria Michel, Julgado em 07/06/2018).

Assim, a usucapião extraordinária não é a única modalidade de usucapião que pode ser arguida entre herdeiros.

A consulente narra que no processo de execução, a usucapião foi alegada em defesa, com fulcro na Súmula 237 do Supremo Tribunal Federal (STF)⁴¹³, entretanto, a matéria não foi apreciada pelo juízo.

Destaca-se o dispositivo da sentença:

Pelo exposto, em cognição exauriente, resolvo o mérito da demanda, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil e julgo procedente o pedido para condenar as rés M.R. e G.R. a pagarem ao a pagarem ao autor o valor mensal correspondente a 33% do aluguel estimado para o imóvel, conforme avaliação a ser promovida em fase de liquidação do julgado, desde a data da notificação.

Julgo improcedentes os pedidos em relação à ré A.

Condeno as rés M.R. e G.R. nas custas processuais e taxa judiciária, bem como em honorários advocatícios sucumbenciais, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, nos termos do artigo 85, §2º do Código de Processo.

Condeno o autor em honorários advocatícios sucumbenciais em favor da ré A. que fixo em 15% (quinze por cento) sobre o valor atualizado da causa, nos termos do artigo 85, §2º do Código de Processo Civil, ficando a exigibilidade de tais verbas sobrestadas, uma vez que litiga o autor sob o pálio da assistência judiciária gratuita, na forma do artigo 98, §3º do Código de Processo Civil.

Transitada em julgado, não sendo instaurada a fase de cumprimento de sentença, se cabível aguarde-se o prazo legal. Após, dê-se baixa e arquivem-se.

Desse modo, uma vez que a tese defensiva não foi examinada, sua alegação não está atingida pelo efeito preclusivo da coisa julgada, o que autoriza sua arguição em ação autônoma.

Nesse sentido, nos leciona José Aurélio de Araújo:

Importante aspecto da coisa julgada, a sua eficácia preclusiva também deve ser analisada, pois sua função de proteger a limitação objetiva da *res judicata* poderia ser interpretada como entrave à complementação posterior da cognição suprimida. Necessitamos, para tanto, através de Barbosa Moreira, deixar clara a diferença entre os limites objetivos da coisa julgada e sua eficácia preclusiva por meio da

⁴¹³ O usucapião pode ser argüido em defesa.

resposta a duas perguntas que expõem a autonomia entre ambos os institutos: o que do conteúdo da sentença imutabilizada vincula juízes de processos futuros? Essa imutabilidade será abalada diante da apresentação posterior de outras questões não suscitadas no processo anterior? O mestre vai distinguir que os futuros juízes ficam vinculados à parte dispositiva da sentença por força dos limites objetivos, e não poderão afastar a decisão sobre a *lide* mesmo que a parte apresente outras questões ou argumentos, em razão da eficácia preclusiva. [...]

A eficácia preclusiva da coisa julgada exerce a função moral de proibir a rediscussão da mesma causa e a ruptura da coisa julgada por argumentos que deveriam ter sido tempestivamente apresentados pelas partes e que são veiculados agora pelo recalcitrante com o objetivo desleal de eternizar o conflito⁴¹⁴.

3. Da usucapião

A usucapião de bem imóvel é um modo de aquisição originária da propriedade alicerçado na posse ininterrupta, mansa e pacífica, sem oposição, com *animus domini* e pelo lapso temporal determinado pela lei.

O ordenamento jurídico pátrio prevê diversas modalidades de usucapião, tais como extraordinária⁴¹⁵, ordinária⁴¹⁶, especial urbana⁴¹⁷, especial rural⁴¹⁸, familiar⁴¹⁹ e coletiva⁴²⁰.

⁴¹⁴ ARAÚJO, José Aurélio de. **Cognição sumária, cognição exaustiva e coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 202-203.

⁴¹⁵ Art. 1.238 – Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴¹⁶ Art. 1.242 – Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴¹⁷ Art. 1.240, *caput*. – Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴¹⁸ Art. 1.239 – Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴¹⁹ Art. 1.240-A, *caput*. – Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴²⁰ Lei nº 10.257/2001. Art. 10, *caput*. – Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 mar. 2026).

Dentre os elementos da posse *ad usucapionem*, o *animus domini* (vontade de ser dono) destaca-se como requisito subjetivo. Tal característica, trazida por Savigny⁴²¹, que o possuidor se apresente e trate o bem como se fosse seu, em conjunto com o *corpus* (relação material com a coisa)⁴²².

Atualmente, entende-se por *animus domini* o fato de ter a coisa como sua e se apresentar como se fosse dono⁴²³.

3.1. Usucapião extraordinária

A modalidade extraordinária de usucapião é prevista no art. 1.238 do Código Civil (CC), não exigindo justo título nem boa-fé. Para bens imóveis, exige-se a posse mansa, pacífica e com *animus domini* por 15 (quinze) anos ininterruptos, não podendo o possuidor ser proprietário de outro imóvel.

Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery ensinam sobre o instituto:

Modo originário de aquisição da propriedade imóvel, a usucapião extraordinária ocorre pelo só fato da posse, preenchidos os demais requisitos da norma sob comentário (posse *ad usucapionem*). Decorrido o prazo o possuidor adquire a propriedade, extinguindo-se o domínio do anterior proprietário, bem como todos os direitos reais que eventualmente haja constituído sobre o imóvel. A cláusula de inalienabilidade, imposta por ato de vontade, não constitui impedimento para a consumação da usucapião extraordinária, porque não se exige que o prescribente tenha justo título: ele não adquire do antigo proprietário, mas contra ele⁴²⁴.

O parágrafo único do art. 1.238 do CC reduz o lapso temporal para 10 (dez) anos quando o imóvel servir de moradia habitual, residência, ou for local de trabalho do possuidor, ou ainda se neste foram realizados obras e serviços de caráter produtivo.

4. Função social da posse. Dignidade da pessoa humana

A função social da posse representa um imperativo jurídico resultante da evolução social, transpondo a antiga dicotomia da “melhor posse” do proprietário em favor daquela que melhor promove os aspectos da personalidade e contribui para a coletividade.

Nessa direção, Thomas Boccon-Gibod:

Le centre de sa réflexion réside dans l'idée que la propriété ne consiste pas dans un droit individuel, mais dans des besoins collectifs. Il ne s'agit pas d'une apologie du collectivisme: Duguit entend simplement dévoiler la dimension intrinsèquement collective de la propriété, laquelle n'est pas, selon lui, un droit individuel «inviolable et sacré» (dans les termes de la Déclaration de 1789), mais au contraire une «fonction sociale» — à l'instar du droit de vote tel qu'il l'avait analysé quelques années plus tôt⁴²⁵⁻⁴²⁶.

⁴²¹ SAVIGNY, Frédéric Charles de. **Traité de la Possession em Droit Romain**. Trad. de Ljenri Staedtler. 7. ed. Paris: Auguste Durand, 1866.

⁴²² GIL, Antonio Hernández. **La función social de la posesión**. Madri: Alianza Editorial, 1969.

⁴²³ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. índice eletrônico: 1971.

⁴²⁴ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. índice eletrônico: 2054.

⁴²⁵ BOCCON-GIBOD, Thomas. Duguit, et après?: Droit, propriété et rapports sociaux. **Revue internationale de droit économique**, [Djon], v. 28, n. 3, p. 285-300, 2014.

⁴²⁶ Em tradução livre: “O centro desse pensamento está na ideia de que a propriedade não consiste em um direito individual, mas em necessidades coletivas. Este não é uma apologia ao coletivismo: Duguit pretende apenas revelar a dimensão intrinsecamente coletiva da propriedade, que não é, segundo ele, um direito individual ‘inviolável e sagrado’ (nos termos da Declaração de 1789), mas, ao contrário, uma ‘função social’ — de como o direito de voto, como ele havia analisado alguns anos antes”. (*Ibid.*).

O Código Civil, em seu artigo 1.196⁴²⁷, conceitua possuidor como aquele que exerce, de fato, algum dos poderes inerentes à propriedade. Os poderes proprietários, elencados no artigo 1.228, *caput*, do CC⁴²⁸, são o de usar, fruir (gozar) e dispor da coisa, além do direito de reavê-la.

No caso em análise, verifica-se que o tio da assistida, sendo mero condômino do espólio, nunca exerceu a posse direta do imóvel. Em contrapartida, a Sra. G.F.R. e sua madrastra ocupam o bem há 13 (treze) anos, exercendo a posse direta e conferindo-lhe uma destinação social, o que possibilita o pleno desenvolvimento de seus direitos da personalidade.

Marco Aurélio Bezerra de Melo leciona sobre o instituto:

A densidade axiológica da posse, mormente em uma sociedade que oscila entre a pobreza e a miséria e que adota como modelo tradicional para a aquisição de bens a compra e venda e o direito hereditário, a posse deve ser respeitada pelos operadores do direito como uma situação jurídica eficaz a permitir o acesso à utilização dos bens de raiz, fato visceralmente ligado à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB) e ao direito constitucionalmente assegurado à moradia (art. 6º da CRFB). Importa, por assim dizer, que ao lado do direito de propriedade, se reconheça a importância social e econômica do instituto⁴²⁹.

A Função Social da Propriedade e o Direito Social à Moradia (art. 6º, CRFB⁴³⁰) são consagrados pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) como vetores interpretativos, notadamente no artigo 183 da CRFB.

A relevância da Função Social da Posse está intrinsecamente ligada à Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III, CRFB⁴³¹) e ao Direito à Moradia. Tais fundamentos constitucionais reforçam a primazia da posse qualificada *pro moradia* da assistida em detrimento da mera titularidade formal exercida pelos coerdeiros.

Marcelo Novelino comenta sobre a dignidade da pessoa humana:

Consagrada expressamente no inciso III do artigo 1.º da Constituição brasileira de 1988, a dignidade da pessoa humana desempenha um papel de proeminência entre os fundamentos do Estado brasileiro. Núcleo axiológico do constitucionalismo contemporâneo, a dignidade é considerada o valor constitucional supremo e, enquanto tal, deve servir, não apenas como razão para a decisão de casos concretos, mas principalmente como diretriz para a elaboração, interpretação e aplicação das normas que compõem a ordem jurídica em geral, e o sistema de direitos fundamentais, em particular. [...]

A inclusão nos textos constitucionais reforça, ainda, o reconhecimento de que a pessoa não é simplesmente um reflexo da ordem jurídica, mas, ao contrário, deve constituir o seu objetivo supremo, sendo que na relação entre o indivíduo e o Estado deve haver sempre uma presunção a favor do ser humano e de sua personalidade. O indivíduo deve servir de “limite e fundamento do domínio político da República”, pois o Estado

⁴²⁷ Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴²⁸ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴²⁹ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das Coisas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 23 – 24.

⁴³⁰ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

⁴³¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III – a dignidade da pessoa humana; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

existe para o homem e não o homem para o Estado (CANOTILHO, 2000). A dignidade, em si, não é um direito, mas uma qualidade intrínseca a todo ser humano, independentemente de sua origem, sexo, idade, condição social ou qualquer outro requisito⁴³².

É digna de nota a lição de J.J. Canotilho sobre o direito à moradia:

Quando de sua promulgação, a CF consagrou um conjunto de direitos fundamentais sociais básicos (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados). É de registrar que tal catálogo foi ampliado mediante a incorporação dos direitos à moradia (por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 14-12-2000), à alimentação (Emenda Constitucional n. 64, de 04-02-2010) e ao transporte (Emenda Constitucional n. 90, de 15-09-2015). Para tanto, a CF reconheceu e assegurou um conjunto de direitos fundamentais sociais básicos (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados), sendo de registrar que o direito à moradia foi incorporado ao texto original apenas posteriormente, por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 14-12-2000. Convém relevar que boa parte desses direitos foi objeto de densificação por meio de dispositivos conexos ao longo do texto constitucional, especialmente nos títulos que tratam da ordem econômica (aspectos ligados à função social da propriedade urbana e rural) e da ordem social (normas sobre o sistema de seguridade social, bens culturais, família, idoso, meio ambiente, educação etc.), ademais dos diversos direitos dos trabalhadores (enunciados pelos arts. 7º a 11, e que constituem um conjunto de direitos e garantias que concretizam o direito geral ao trabalho, especialmente no sentido de imposição dos deveres de promoção e proteção do trabalho e dos trabalhadores)⁴³³.

5. Da ação de taxa de ocupação

A ação de cobrança de taxa de ocupação foi ajuizada pelo coerdeiro (tio) em virtude do uso exclusivo do imóvel da herança pela assistida e por sua madrastra. Conforme narrado na consulta, essa ocupação exclusiva ocorreu inicialmente mediante a anuência dos demais herdeiros.

Considerando que a partilha dos quinhões hereditários ainda não foi realizada, existe uma situação de condomínio *pro indiviso* e composse entre os herdeiros.

Nessa direção, Cristiano Vieira Sobral Pinto:

[...] a herança é deferida como um todo unitário, mesmo que sejam vários herdeiros; assim, cada coerdeiro terá direito à posse e à propriedade sobre a herança. Então, antes da ocorrência da partilha, haverá o instituto da composse (exemplo: condomínio *pro indiviso*). Se ocorre composse em razão da indivisibilidade de tal universalidade, esta será regulada pelas regras do condomínio. Cada coerdeiro que deseje defender a sua deverá se valer dos interditos possessórios, e não do uso das ações petitórias [...]⁴³⁴.

A ação de cobrança de taxa pelo uso exclusivo do bem encontra amparo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), cujo entendimento se baseia no princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, vejamos:

AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INVENTÁRIO. IMÓVEL. UTILIZAÇÃO EXCLUSIVA. ALUGUEIS. POSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS N. 282 DO STF E 211 DO STJ. JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284 DO STF. NÃO PROVIMENTO. 1. Em princípio, é possível a fixação de aluguéis pela

⁴³² NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 307-308.

⁴³³ CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: SaraivaJur, 2018. índice eletrônico: 1038-1039.

⁴³⁴ PINTO, Cristiano Vieira Sobral. **Direito civil sistematizado**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 1178.

utilização de bem deixado pelo autor da herança exclusivamente por um dos herdeiros. 2. As questões não decididas pelo Tribunal de origem não podem ser examinadas no Superior Tribunal de Justiça, haja vista o disposto nos verbetes n. 282 da Súmula do STF e 211 do STJ. 3. Se o Tribunal de origem decide a questão que lhe foi proposta, é incompreensível a alegação de que houve julgamento ultra ou extra petita. Incidência do enunciado n. 284 da Súmula do STF. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ – AgInt no AREsp: 889672 RS 2016/0076730-5, Relator.: Ministra Maria Isabel Gallotti, Data de Julgamento: 21/02/2017, T4 – Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 10/03/2017)

AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ARBITRAMENTO DE ALUGUEL. USO EXCLUSIVO DO BEM POR HERDEIRA. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DE POSSE EXCLUSIVA. ARBITRAMENTO DE ALUGUEL. NÃO CABIMENTO. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 7 E 568 DO STJ. DECISÃO MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do STJ considera “possível a fixação de aluguéis pela utilização de bem deixado pelo autor da herança exclusivamente por um dos herdeiros” (AgInt no AREsp 889.672/RS, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 21/2/2017, DJe 10/3/2017). 2. Não cabe, em recurso especial, reexaminar matéria fático-probatória. Súmula 7 do STJ. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ – AgInt no AREsp: 1849903 RS 2021/0062066-0, Relator.: Ministra Maria Isabel Gallotti, Data de Julgamento: 21/02/2022, T4 – Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 25/02/2022)

A interpretação teleológica⁴³⁵ da jurisprudência permite identificar requisitos para a cobrança de aluguéis ao herdeiro que ocupa o bem:

- (i) Uso exclusivo do imóvel por um dos herdeiros, que nele resida;
- (ii) A anuência dos demais herdeiros quanto à cobrança.

Não obstante o fundamento na vedação ao enriquecimento sem causa, a cobrança não é absoluta. O ônus imposto deve ser proporcional, o que implica a ilegalidade de exigir que o herdeiro-possuidor arque integralmente com despesas *propter rem*, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Urbana (IPTU), além do valor locatício.

Destaca-se o precedente do STJ:

DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. INVENTÁRIO. USO EXCLUSIVO DE IMÓVEL. PRÉVIA INDENIZAÇÃO. IPTU PAGO PELO ESPÓLIO. DESCONTO DO QUINHÃO HEREDITÁRIO DO OCUPANTE. IMPOSSIBILIDADE. DUPLA COMPENSAÇÃO. VEDAÇÃO. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. RECURSO PROVIDO. I. Caso em exame 1. Recurso especial interposto contra acórdão que manteve sentença determinando o desconto dos valores de IPTU do quinhão hereditário da herdeira que ocupava o imóvel, não obstante ter sido fixada indenização pelo uso exclusivo do bem. II. Questão em discussão 2. Consiste em definir se, nas relações entre herdeiros, é possível descontar do quinhão do ocupante exclusivo do imóvel os valores de IPTU pagos pelo espólio quando já estabelecida indenização compensatória pelo uso do bem. III. Razões de decidir 3. A matéria não envolve responsabilidade tributária, que é do espólio até a partilha por se tratar de massa indivisível (arts. 1.784, 1.791 e 1.997 do CC), mas sim as relações privadas entre os herdeiros quanto à compensação pelo uso exclusivo do bem. 4. O uso exclusivo do imóvel por um dos herdeiros pode ser objeto de ressarcimento aos demais mediante fixação de indenização. Uma vez estabelecida tal compensação, não se justifica o desconto adicional dos valores referentes ao pagamento de IPTU, não previamente acordado entre as partes, sob pena de dupla indenização pelo mesmo fato e enriquecimento sem causa (art. 884 do CC). IV. Dispositivo e tese 5. Recurso especial provido para afastar o desconto dos valores de IPTU do quinhão da herdeira ocupante. Tese de julgamento: “1. O espólio é responsável pelas dívidas do falecido até a partilha, incluindo o IPTU. 2. Nas relações entre herdeiros, havendo fixação de indenização pelo uso exclusivo do imóvel, não é possível o desconto adicional dos valores de IPTU do quinhão do ocupante, sem prévio acordo, sob pena de dupla compensação pelo mesmo fato e enriquecimento sem

⁴³⁵ “Finalmente, o método teleológico que é aquele pelo qual se procura fazer uma interligação entre a lei e a causa, a sua finalidade. Consiste basicamente em uma reunião dos demais métodos, buscando alcançar a finalística da lei que é sempre um valor que o legislador tem em mira”. (SECCO, Orlando de Almeida. **Introdução ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 279).

causa”. Dispositivos relevantes citados: Código Civil, arts. 884, 1.784, 1.791, parágrafo único, 1.997. Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp 1.704.528/SP, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 14.08.2018; STJ, REsp 1.073.846/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 25.11.2009.

(STJ – REsp: 1918125 DF 2021/0022480-9, Relator.: Ministro Antonio Carlos Ferreira, Data de Julgamento: 20/03/2025, T4 – Quarta Turma, Data de Publicação: DJEN 07/04/2025)

Ademais, é fundamental destacar:

- (i) Ausência de uso exclusivo absoluto: o imóvel é utilizado como moradia por duas herdeiras (a assistida e sua madrasta), o que mitiga a alegação de uso exclusivo;
- (ii) Comportamento contraditório (*Venire Contra Factum Proprium*⁴³⁶): a liberalidade e o consentimento anterior dos herdeiros (incluindo o autor da ação) em permitir a moradia da assistida e de sua madrasta configuram óbice à pretensão da cobrança, uma vez que o consentimento prévio revela um comportamento contraditório, violador da boa-fé⁴³⁷.

6. Da usucapião do direito real de laje

A Lei nº 13.465/2017⁴³⁸ promoveu a reforma do Código Civil, reconhecendo o direito de laje como direito real autônomo, conforme previsto no artigo 1.225, inciso XIII, do CC⁴³⁹.

O artigo 1.510-A, § 1º, do CC⁴⁴⁰, conceitua o direito real de laje como o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos, tomados em projeção vertical, constituindo uma unidade imobiliária distinta e apartada da construção-base. A inclusão desse instituto visou mitigar a expressiva insegurança jurídica que pairava sobre edificações sobrepostas, frequentemente observadas em contextos familiares.

Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto lecionam sobre o direito real de laje:

A laje ou direito sobre a laje (ou, ainda, direito de laje), pode ser conceituada como a nova lâmina de propriedade criada através da cessão, onerosa ou gratuita, da superfície superior ou inferior de uma construção (seja ela sobre o solo ou já em laje) por parte do proprietário (ou lajeário) da mesma, para que o titular do novo direito possa manter unidade autônoma da edificação original. Buscando em doutrina outras conceituações, vê-se que a laje [...] em curtas palavras, seria a possibilidade de construir [...] sobre edificação alheia, aproveitando-se da sobre do respectivo volume vertical acima do solo (MAZZEI, Rodrigo. Direito de Superfície. Salvador: JusPodivm, 2013) [...]

⁴³⁶ “[...] nele incluída a situação na qual se observa um comportamento que, rompendo a relação de confiança, uma parte surpreende a outra, colocando-a em situação injusta, notadamente exigindo cumprimento de algo que ela mesmo sequer assim procedeu”. (TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. Rio de Janeiro: Método, 2023. índice eletrônico: 1214-1215).

⁴³⁷ O princípio da boa-fé impõe deveres anexos de conduta, de acordo com a natureza do negócio e a finalidade pretendida pelas partes. Entre eles se encontra a obrigação da vendedora de pequena loja de vestiário não cancelar pedidos já feitos, com o que inviabilizaria o negócio e frustraria a justa expectativa do comprador (TJRS, 5.ª Câm.Cív., rel. Des. Ruy Rosado de Aguiar Jr., j. 19.12.1989 [Judith Martins-Costa. A ilicitude derivada do exercício contraditório de um direito: o renascer do *venire contra factum proprium* – RF 376/109-129]).

⁴³⁸ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

⁴³⁹ Art. 1.225. São direitos reais:

XIII – a laje; (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴⁴⁰ Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017). (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

É de se supor que a transmissão *inter vivos* por contrato de cessão encontrará forte concorrente nas aquisições da laje por usucapião, vez que as dezenas de milhares de edificações em tais condições devem encontrar nesta última uma alternativa concreta e direta, face às mais diferentes formas de transmissão, falecimentos e indisponibilidade dos proprietários para a promoção de medidas de consolidação da laje neste momento⁴⁴¹.

A aquisição da propriedade da laje se efetiva com o devido registro no Cartório de Registro Geral de Imóveis (RGI), o qual a individualiza como bem apartado da construção-base.

Importante citar que o direito real de laje pode ser usucapido, como retira-se de julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJ/ES):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO DE LAJE. POSSIBILIDADE. REQUISITOS PREENCHIDOS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Na medida em que o direito de laje expressa-se na construção da laje e na sua posse, que no caso é exercida diretamente pela titular da laje, o direito real de laje admite aquisição pelo usucapião, exatamente como ocorre em relação aos demais direitos reais. 2. É cediço que a usucapião é o modo de aquisição de propriedade imóvel pela posse prolongada no tempo e sob determinadas condições legais, que visa coibir a inércia do proprietário em exercer a posse sobre o bem e atender à função socioeconômica da propriedade (art. 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988). 3. A configuração da aquisição originária da propriedade pela modalidade de usucapião extraordinária depende da demonstração simultânea dos requisitos descritos no art. 1.238, do Código Civil. 4. O prazo, na ação de usucapião, pode ser completado no curso do processo, em conformidade com o disposto no art. 462 do CPC/1973 (correspondente ao art. 493 do CPC/2015). (REsp n. 1.361.226/MG, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 5/6/2018, DJe de 9/8/2018) 5. Recurso conhecido e provido. (TJ-ES – APELAÇÃO CÍVEL: 00100729220158080011, Relator.: Marcos Valls Feu Rosa, Quarta Câmara Cível)

Nota-se que a inclusão do instituto no Código Civil se coaduna na expressiva insegurança jurídica anterior à Lei nº 13.465/2017, principalmente em casos de filhos que constroem acima da residência de seus pais uma edificação apartada com o auxílio do mesmo.

A despeito da relevância social do instituto, que visa conferir proteção jurídica à população vulnerável, alguns doutrinadores, como Carlos Eduardo Pianovski Ruzyk⁴⁴² defendem que o formalismo registral deveria ser relativizado em casos atinentes ao direito de laje, sob a égide da função social da posse.

Contudo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem imposto o formalismo. Em trecho do *decisum* do AREsp 2324509⁴⁴³, o Ministro Relator Raul Araújo indicou a necessidade de matrícula própria para que a laje seja passível de usucapião:

Conforme assentado na decisão recorrida, para que seja possível reconhecer e usucapir o direito real de laje, é necessário que haja matrícula própria da unidade autônoma no registro de imóveis, nos termos dos arts. 1.510-A, § 3º, do CC/2002 e 179, § 9º da Lei nº 6015/1973.

No recurso especial a parte admite não ter realizado a matrícula ou registro do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca, uma vez que a construção foi realizada acima do imóvel de seus pais, *in verbis* (e-STJ, fl. 220):

‘A citada edificação do imóvel ocorreu na superfície da residência, construção-base, dos pais da Recorrente, razão pela qual o pavimento superior não se encontra registrado ou matriculado no Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca. Ademais, vale ressaltar que a Recorrente nunca sofreu qualquer tipo de contestação ou impugnação de qualquer pessoa, portanto, sua posse é ininterrupta durante todo esse tempo’.

Desse modo, não há como afastar a conclusão da Corte de origem de que não foram preenchidos todos os requisitos necessários para a constituição do direito real de laje.

⁴⁴¹ BRAGA NETTO, Felipe; ROSENVALD, Nelson. **Código civil**: comentado artigo por artigo. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 1777-1778.

⁴⁴² RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. **Institutos fundamentais do direito civil e liberdade(s)**. Rio de Janeiro: GZ, 2011. p. 244.

⁴⁴³ (STJ – AREsp: 2324509, Relator.: Raul Araújo, Data de Publicação: 01/09/2023)

Portanto, a viabilidade de ajuizamento da ação de usucapião da laje está condicionada à existência de sua matrícula individualizada no RGI.

Nessa linha, o Enunciado 627 da VIII Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal (CJF) ratifica: O direito real de laje em terreno privado é passível de usucapião.

7. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que:

- a) A moradia exclusiva da assistida e de sua madrastra no imóvel inserido no espólio enseja a redução do prazo para ajuizamento de usucapião extraordinária para 10 (dez) anos, sendo autorizada pela jurisprudência;
- b) A propositura de ação de usucapião da laje acima da edificação-base contida no espólio está condicionada ao registro da mesma no Cartório de Registro Geral de Imóveis.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Pública Consulente, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.18. Parecer nº 29/2025/COCIV/DPGERJ

Pessoa com deficiência. Perda auditiva unilateral parcial. Concurso público. Vaga destinada à PCD. Lei nº 14.768/2023. Competência justiça federal.

1. Breve relatório

Trata-se de consulta formulada pelo Exmo. Defensor Público Titular do Núcleo de Primeiro Atendimento da Região Oceânica acerca da viabilidade de ajuizamento de ação em favor da Sra. F.M.S., candidata ao concurso público da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S/A – Pré-Sal Petróleo S/A (PPSA).

A usuária em questão participou do certame destinado ao preenchimento das vagas do cargo Analista de Gestão Corporativa, sendo certo que concorreu às vagas destinadas a pessoas com deficiência, em razão de apresentar perda auditiva unilateral parcial.

Ao final do concurso a usuária foi classificada em 31º lugar na ampla concorrência e não foi classificada para as vagas reservadas às pessoas com deficiência (PCD), visto que, supostamente, não preenche os requisitos.

Após perícia médica e avaliação biopsicossocial, foi considerada inapta, sob o fundamento de que “não apresenta frequências auditivas de 500, 1000, 2000 e 3000 Hz maiores que 95 dB em ouvido direito”, decisão mantida em grau de recurso administrativo.

De acordo com o laudo médico apresentado, a usuária é acometida de “perda auditiva mista moderada a profunda em orelha direita, de apresentação súbita há aproximadamente quatro anos. Tem também zumbido ipsilateral perene que lhe causa dificuldade para compreensão da palavra, assim como transtorno de ansiedade e do sono. Este quadro é de caráter irreversível e se apresenta com progressão da perda auditiva”.

A médica esclarece, ainda, que “a média aritmética das frequências 500 Hz, 1.000 Hz, 2.000 Hz e 3.000 Hz na orelha direita, calculada como a soma do limiar de cada frequência e dividida pelo número de frequências avaliadas — neste caso, quatro (4) —, e de acordo com o exame de audiometria realizado em 01/09/2025, seria de 50 dB.”

Assim, busca a usuária o reconhecimento judicial de sua condição de pessoa com deficiência para fins de classificação às vagas reservadas.

É o relatório.

2. Análise jurídica

2.1. Do marco normativo

O conceito jurídico de pessoa com deficiência no Brasil é fruto de uma construção que harmoniza normas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais, todas orientadas pelo princípio da inclusão social, da igualdade material e da dignidade da pessoa humana.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (conhecida como “convenção de Nova York”), promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, possui status constitucional (art. 5º, §3º, da CF⁴⁴⁴) e representa o marco fundamental do modelo biopsicossocial de avaliação.

⁴⁴⁴ Art. 5. [...]

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

O seu art. 1º estabelece:

Artigo 1. Propósito.

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas⁴⁴⁵.

Desse modo, a deficiência não é compreendida como uma mera condição biológica ou patológica, mas como o resultado da interação entre o impedimento e o ambiente social. O foco desloca-se da “incapacidade individual” para as barreiras externas que limitam a participação e o exercício de direitos – uma mudança de paradigma que vincula o Estado ao dever de remover obstáculos e promover acessibilidade.

Inspirado nesse modelo, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) incorporou *ipsis litteris* o conceito da Convenção ao ordenamento interno.

O art. 2º repete a definição e avança ao dispor que a avaliação da deficiência será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, considerando não apenas os aspectos clínicos, mas também os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais, bem como as limitações de atividades e as restrições de participação.

A respeito, vejamos:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

I – os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;

II – os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;

III – a limitação no desempenho de atividades; e

IV – a restrição de participação⁴⁴⁶.

Assim, reforça-se que a deficiência não deve mais ser entendida como simples diagnóstico médico, mas como resultado da interação entre o impedimento e o ambiente social. O foco, portanto, desloca-se do corpo da pessoa para o contexto em que ela vive: o problema não é apenas a limitação orgânica, mas as barreiras físicas, comunicacionais e atitudinais que impedem sua plena participação na vida comunitária.

Com fundamento nesse paradigma inclusivo, foi editada a Lei nº 14.768/2023, que regulamentou especificamente a deficiência auditiva, reafirmando a integração entre o aspecto técnico da perda auditiva e os efeitos funcionais e sociais decorrentes dela.

O art. 1º da referida lei dispõe que é considerada

(BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 mar. 2026).

⁴⁴⁵ BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

⁴⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

deficiência auditiva a limitação de longo prazo da audição, unilateral total ou bilateral parcial ou total, a qual, em interação com uma ou mais barreiras, obstrui a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas⁴⁴⁷.

A parte final do dispositivo é especialmente relevante, pois reafirma a adoção expressa do modelo biopsicossocial de deficiência, em consonância com a Convenção de Nova York e com o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Não se trata, portanto, de reconhecer a deficiência apenas pela presença do impedimento físico ou sensorial, mas de considerar os efeitos concretos que esse impedimento produz no contexto social, sobretudo quando interage com barreiras que restringem a comunicação, a convivência e o acesso a oportunidades em igualdade de condições.

Logo, ao empregar a expressão “em interação com uma ou mais barreiras”, o legislador passou a contemplar a perspectiva relacional e dinâmica que fundamenta o modelo social da deficiência. Nessa abordagem, a pessoa com perda auditiva não é considerada deficiente exclusivamente em razão do *déficit* sensorial, mas na medida em que o ambiente, as relações sociais e os meios de comunicação não se mostram acessíveis às suas formas de percepção e compreensão sonora.

Assim, o foco da análise jurídica desloca-se da simples constatação clínica da perda auditiva para a avaliação do contexto de interação, isto é, do grau em que a deficiência restringe a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade, em igualdade de condições com as demais.

Ademais, o §1º do art. 1º da Lei nº 14.768/2023⁴⁴⁸ fixou como valor referencial de limitação auditiva a média de 41 decibéis (dB) ou mais nas frequências de 500, 1.000, 2.000 e 3.000 Hz, aferida por audiograma – parâmetro que objetiva estabelecer padrão técnico mínimo de gravidade da perda auditiva.

Por fim, o Decreto nº 5.296/2004, ato normativo de natureza eminentemente técnica e anterior às leis mencionadas, também define a deficiência auditiva como perda de 41 dB ou mais nas mesmas frequências, aferida por audiograma, critério que permanece válido para a mensuração da perda⁴⁴⁹.

Embora a perda seja unilateral, observa-se que é atendido o critério objetivo de intensidade previsto em lei, o que orienta a necessidade de comprovação dos efeitos funcionais e sociais decorrentes da limitação auditiva, de modo a subsidiar o enquadramento jurídico sob o modelo biopsicossocial.

Conclui-se, assim, que, em conformidade com a Convenção de Nova York e com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, a caracterização da deficiência auditiva deve resultar de uma análise conjunta entre o

⁴⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 14.768, de 22 de dezembro de 2023**. Define deficiência auditiva e estabelece valor referencial da limitação auditiva. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14768.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

⁴⁴⁸ Art. 1º Considera-se deficiência auditiva a limitação de longo prazo da audição, unilateral total ou bilateral parcial ou total, a qual, em interação com uma ou mais barreiras, obstrui a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.
§ 1º Para o cumprimento do disposto no **caput** deste artigo, adotar-se-á, como valor referencial da limitação auditiva, a média aritmética de 41 dB (quarenta e um decibéis) ou mais aferida por audiograma nas frequências de 500 Hz (quinhentos hertz), 1.000 Hz (mil hertz), 2.000 Hz (dois mil hertz) e 3.000 Hz (três mil hertz). (BRASIL. **Lei nº 14.768, de 22 de dezembro de 2023**. Define deficiência auditiva e estabelece valor referencial da limitação auditiva. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14768.htm. Acesso em: 16 mar. 2026).

⁴⁴⁹ Art. 5º Os órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, as empresas prestadoras de serviços públicos e as instituições financeiras deverão dispensar atendimento prioritário às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.
§ 1º Considera-se, para os efeitos deste Decreto:
I – pessoa portadora de deficiência, além daquelas previstas na Lei nº 10.690, de 16 de junho de 2003, a que possui limitação ou incapacidade para o desempenho de atividade e se enquadra nas seguintes categorias:
b) deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz;
[...] (BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004**. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 16 mar. 2026).

dado clínico e os impactos concretos da limitação, refletindo o dever do Estado e da sociedade de eliminar barreiras e promover a participação plena e efetiva das pessoas com deficiência.

2.2. Dos fundamentos e jurisprudência atual

A jurisprudência recente tem buscado harmonizar o conceito de deficiência auditiva com os princípios e diretrizes da Convenção de Nova York e do Estatuto da Pessoa com Deficiência, resultando em uma evolução interpretativa no sentido de ampliar o alcance protetivo da Lei nº 14.768/2023.

A Suprema Corte, ao julgar a ADI 7028/AP (Rel. Min. Roberto Barroso, j. 19.06.2023)⁴⁵⁰, afirmou ser inconstitucional qualquer norma que reduza o conceito de pessoa com deficiência definido pela Convenção e pelo Estatuto, reforçando que a deficiência deve ser avaliada biopsicossocialmente, e não apenas sob a ótica médica. Essa decisão consagrou a ideia de que o conceito de deficiência tem caráter aberto e deve ser interpretado em favor da inclusão, não podendo ser restringido por legislações locais ou interpretações excessivamente literais.

Com base nesse entendimento, alguns tribunais têm reconhecido que a perda auditiva unilateral parcial significativa – especialmente quando ultrapassa o limiar técnico de 41 dB – pode configurar deficiência auditiva, desde que se comprove a limitação funcional.

O TJDF, na Remessa Necessária nº 0709139-06.2023.8.07.0018, manteve sentença que reconheceu candidata com perda auditiva unilateral moderada (60 dB) como pessoa com deficiência, fundamentando-se na Lei nº 14.768/2023, na Convenção Internacional e no Estatuto da Pessoa com Deficiência. O Tribunal considerou a norma de 2023 mais protetiva, superando a Súmula 552 do STJ, e determinou a aplicação plena e imediata da nova legislação.

REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E ESTATUTO DO DEFICIENTE. CONCURSO PÚBLICO. DEFICIÊNCIA AUDITIVA. SURDEZ UNILATERAL. PERÍCIA MÉDICA. RECONHECIDA A DEFICIÊNCIA PERANTE A LEGISLAÇÃO. ILEGALIDADE DA EXCLUSÃO DO CERTAME. MANUTENÇÃO NO CONCURSO PÚBLICO. LEI N. 14.768/2023. NORMA MAIS PROTETIVA A GRUPO VULNERÁVEL. INCIDÊNCIA PLENA E IMEDIATA. CONVENÇÃO DE NOVA IORQUE. REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDA. 1. Remessa necessária em ação sob o rito comum, que julgou procedentes os pedidos para: i) declarar que a autora é considera PCD, nos termos da legislação; ii) declarar a ilegalidade do ato que desconsiderou a requerente como PCD; e iii) determinar aos réus que mantenha a autora no concurso público em questão (cargo de Professor da Educação Básica – Atividades) em vaga destinada às pessoas com deficiência, observada a sua classificação, tudo nos termos da fundamentação. 2. A autora apresenta perda auditiva moderada unilateralmente, com intensidade superior a 41 dB, chegando a 60 dB no caso específico (ID 189959915, pág. 17), o que lhe enquadra no conceito de deficiente, conforme redação da Lei nº 14.768, de 22 de dezembro de 2023. 3. A novidade legislativa superou a Súmula n.º 552 do STJ, que previa que o portador de surdez

⁴⁵⁰ “Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Competência legislativa para definição legal de pessoa com deficiência e questões afetas. Procedência. [...] 3. A pretexto de legislar sobre direitos de pessoas com deficiência, a lei estadual não pode se desviar da definição fixada em convenção internacional, incorporada ao direito interno como norma constitucional (CF/1988, art. 5º, § 3º). Também não se afigura legítimo usar da competência legislativa suplementar para reduzir conceito presente em lei federal, de caráter geral, em prejuízo de grupo socialmente vulnerável. 4. O art. 1º, § 5º, da Lei estadual nº 2.151/2017 limita a avaliação da deficiência ao exame médico-hospitalar, desconsiderando a previsão de lei federal que exige avaliação biopsicossocial, a ser realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar (Lei nº 13.146/2015, art. 2º, § 1º). Afastamento de norma geral sem peculiaridade que o justifique. [...] 6. Pedidos julgados procedentes, com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. Tese: “É inconstitucional lei estadual que (a) reduza o conceito de pessoas com deficiência previsto na Constituição, na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de estatuto constitucional, e na lei federal de normas gerais; (b) desconsidere, para a aferição da deficiência, a avaliação biopsicossocial por equipe multiprofissional e interdisciplinar prevista pela lei federal; ou (c) exclua o dever de adaptação de unidade escolar para o ensino inclusivo”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.028 Amapá**. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Competência legislativa para definição legal de pessoa com deficiência e questões afetas. Procedência. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em: 19 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359127664&ext=.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.)

unilateral não se qualificava como pessoa com deficiência para o fim de disputar as vagas reservadas em concursos públicos. A Lei nº 14.768/23 também ampliou o conceito de deficiência auditiva, com a inclusão de pessoas que possuem perda unilateral total, de forma a se ter uma releitura do Decreto n.º 3.298/99, que até então considerava deficiência auditiva (surdez) apenas a perda bilateral (total ou parcial) da audição. 4. O STJ já possuía o entendimento no sentido de que a média ponderada das perdas auditivas seria o critério que melhor refletiria a surdez unilateral, sendo irrelevantes as perdas auditivas em patamares inferiores em uma ou algumas frequências se, após o cálculo aritmético, a perda média superasse o patamar de 41 dB (07264292520228070000, Relator.: Leonardo Roscoe Bessa, 6ª Turma Cível, PJe: 25/11/2022)? (...). (TJ-DF 07040648320238070018 1759833, Relator: JOÃO EGMONT, Data de Julgamento: 13/09/2023, 2ª Turma Cível, Data de Publicação: 03/10/2023). 5. A promulgação da Lei n. 14.768/2023 consolida a vontade legislativa de se considerar como deficiente auditivo quem sofre com limitação unilateral total ou bilateral parcial ou total, as quais, em interação com uma ou mais barreiras, obstruem a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. A norma é mais benéfica para grupo vulnerável, demandando a sua aplicação plena e imediata. 6. As pessoas com deficiência têm direito à igualdade de oportunidade com as demais pessoas e não podem sofrer discriminação, distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais (art. 4º, § 1º, Estatuto Deficiente). 7. Remessa necessária desprovida. (TJ-DF 07091390620238070018 1914409, Relator: Carlos Alberto Martins Filho, Data de Julgamento: 28/08/2024, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: 13/09/2024)

Decisões do mesmo Tribunal, como o MS 0007778-69.2011.8.07.0000, já vinham mitigando a literalidade do Decreto nº 5.296/2004 para admitir a surdez unilateral parcial relevante como deficiência.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. ARTIGO 4º DO DECRETO Nº 3.298/99. CANDIDATO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS. SURDEZ UNILATERAL PARCIAL. POSSIBILIDADE DE CONCORRÊNCIA À VAGA DE PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS. 1. Conquanto o artigo 4º do Decreto nº 3.298/99, com redação dada pelo Decreto nº 5.296/2004, estabeleça que somente a surdez bilateral total ou parcial qualifica o candidato como portador de necessidades especiais, referida disposição deve ser mitigada nas hipóteses em que o candidato apresente perda auditiva unilateral significativa. Precedentes deste Conselho Especial. 2. No caso em exame, o impetrante pode ser considerado portador de necessidades especiais, diante da constatação de que possui déficit de audição no ouvido esquerdo. 3. Segurança concedida. (TJ-DF 20110020077786 DF 0007778-69.2011.8.07.0000, Relator.: Nidia Corrêa Lima, Data de Julgamento: 18/10/2011, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE: 24/11/2011. Pág.: 56)

No Tribunal de Justiça de São Paulo, julgados recentes (AI 2181677-55.2025.8.26.0000) adotam raciocínio semelhante, afirmando que, após a Lei nº 14.768/2023, a avaliação da deficiência deve priorizar o aspecto funcional e a capacidade de participação social do indivíduo, independentemente da lateralidade da perda.

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO. SURDEZ UNILATERAL. TUTELA DE URGÊNCIA MANTIDA. I. Caso em Exame 1. Agravo de instrumento interposto pela Universidade de São Paulo contra decisão que deferiu tutela de urgência para determinar a reserva de vaga em concurso público a candidata com surdez unilateral parcial, reconhecendo-a como pessoa com deficiência. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a surdez unilateral da candidata configura deficiência para fins de reserva de vaga em concurso público, conforme a legislação vigente. III. Razões de Decidir 3. A legislação estadual e federal reconhece a surdez unilateral como deficiência para fins de reserva de vagas em concursos públicos. 4. Os laudos médicos confirmaram a surdez unilateral da candidata, com perda auditiva superior ao necessário para configuração de deficiência auditiva. 5. A decisão interlocutória está amparada na legislação que considera a surdez unilateral como deficiência, afastando entendimento contrário da administração pública. IV. Dispositivo e Tese 6. Nego provimento ao agravo de instrumento, mantendo a decisão interlocutória recorrida. Tese de julgamento: 1. A surdez unilateral é considerada deficiência para fins de reserva de vagas em concursos públicos. 2. A legislação específica prevalece sobre normas gerais e entendimentos anteriores. Legislação Citada: CF/1988, art. 24, XIV; Lei Estadual nº 16.769/2018, art. 1º; Lei Federal nº 14.768/2023, art. 1º. Jurisprudência Citada: TJSP, Apelação Cível 1018479-68 .2024.8.26.0071, Rel. Paulo Barcellos Gatti, 4ª Câmara de Direito Público, j. 24.02.2025; TJSP, Apelação Cível 1007529-29 .2019.8.26.0506, Rel. Fermino Magnani Filho, 5ª Câmara de Direito Público, j. 02.05.2024; TJSP, Apelação Cível 1057222-07 .2024.8.26.0053, Rel. Ana Liarte, 4ª Câ-

mara de Direito Público, j. 23.06.2025; TJSP, Apelação / Remessa Necessária 1002102-80 .2023.8.26.0451, Rel. Rebouças de Carvalho, 9ª Câmara de Direito Público, j. 07.07.2023. (TJ-SP – Agravo de Instrumento: 21816775520258260000 São Paulo, Relator.: Paulo Barcellos Gatti, Data de Julgamento: 04/08/2025, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/08/2025).

Trazendo esse raciocínio ao caso concreto, relata o i. Defensor consultante que, de acordo com o laudo médico, a usuária Sra. F.M.S. apresenta “perda auditiva mista moderada a profunda em orelha direita, de apresentação súbita há aproximadamente quatro anos. Tem também zumbido ipsilateral perene, que lhe causa dificuldade para compreensão da palavra, assim como transtornos de ansiedade e do sono. Este quadro é de caráter irreversível e se apresenta com progressão da perda auditiva”.

Esclarece, ainda, que a profissional responsável constatou que “a média aritmética das frequências 500 Hz, 1000 Hz, 2000 Hz e 3000 Hz na orelha direita, calculada como a soma do limiar de cada frequência e dividida pelo número de frequências avaliadas, neste caso quatro (4), e de acordo com o exame de audiometria realizado em 01/09/2025, seria de 50 dB”.

A intensidade da perda auditiva, de 50 dB, portanto, ultrapassa o limite técnico de 41 dB previsto no §1º do art. 1º da Lei nº 14.768/2023 e no Decreto nº 5.296/2004, configurando impedimento relevante e permanente.

Ainda que a perda seja unilateral, o quadro descrito – conforme os entendimentos supra – pode ocasionar barreiras significativas de comunicação e interação, especialmente em ambientes sociais ou profissionais. Nessas situações, a perda pode, por exemplo, comprometer a compreensão da fala e a integração nas interações cotidianas, evidenciando limitação sensorial de longo prazo com inequívocos reflexos na autonomia e na participação social da usuária.

Essa pode ser a leitura mais favorável à inclusão da Sra. F.M.S. Tal perspectiva autoriza a defesa da tese de que o impedimento auditivo apresentado pela usuária transcende o aspecto meramente clínico e, em interação com barreiras comunicacionais, restringe sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

2.3. Da competência

Quanto à competência para processamento e julgamento de eventual ação judicial, embora não tenha sido objeto específico da consulta, observa-se que a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S/A – Pré-Sal Petróleo S/A (PPSA) é empresa pública federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, integrante da administração indireta da União.

Nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal⁴⁵¹, compete à Justiça Federal processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal figure como parte, seja na condição de autora, ré, assistente ou oponente, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na própria Constituição.

A jurisprudência do Supremo reconhece a competência da Justiça Federal para apreciar ações, inclusive mandados de segurança, envolvendo atos praticados em concursos públicos promovidos por empresas públicas e sociedades de economia mista federais.

A respeito, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 726.035/DF (Tema 722 da Repercussão Geral), foi fixada a seguinte tese:

⁴⁵¹ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 mar. 2026).

Tese: Compete à justiça federal comum processar e julgar mandado de segurança quando a autoridade apontada como coatora for autoridade federal, considerando-se como tal também os dirigentes de pessoa jurídica de direito privado investidos de delegação concedida pela União⁴⁵².

Em igual sentido, o Superior Tribunal de Justiça, no AgRg no Conflito de Competência nº 126.151/RJ, reafirmou a aplicação desse entendimento:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO EMANADO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS. MATÉRIA PACIFICADA PELO TRIBUNAL PLENO DO STF. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. Trata-se de Agravo Regimental em Conflito de Competência contra decisão monocrática exarada no sentido de declarar competente a Justiça Estadual para julgar Mandado de Segurança contra ato de autoridade vinculada à sociedade de economia mista federal praticado em concurso público para provimento de cargos. 2. O Supremo Tribunal Federal, todavia, decidiu a matéria, sob o regime de Repercussão Geral (art. 543-A, § 1º, do CPC), em sentido contrário e assentou que, “sendo a sociedade de economia mista pessoa jurídica de direito privado, ela, na execução de atos de delegação por parte da União, se apresenta, inegavelmente, para efeitos de mandado de segurança, como autoridade federal [...]”, não havendo “como se olvidar não ser competente, em tais casos, a Justiça Federal” (RE 726.035 RG, Rel. Ministro Luiz Fux, DJe 5.5.2014. 3. Agravo Regimental provido. (STJ – AgRg no CC: 126151 RJ 2012/0270010-9, Relator.: Ministro Ari Pargendler, Data de Julgamento: 09/09/2015, S1 – Primeira Seção, Data de Publicação: DJe 10/02/2016)

Sobre a atração da competência para justiça federal, destaque-se julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª região:

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. AÇÃO AFIRMATIVA. POLÍCIA FEDERAL E POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. PORTADOR DE NECESSIDADE ESPECIAL. INSCRIÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIAL. LEGITIMIDADE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. A legitimidade passiva da União resta configurada, tendo em vista que a ação versa sobre a participação em concurso público para provimento de vagas junto à PF e à PRF e, ainda que o ato atacado tenha sido praticado pelo Cebraspe, a União figura como coautora do instrumento convocatório, além de ser o ente político responsável por homologar os resultados finais. Anulação da sentença, para reconhecer a legitimidade da União para a causa e, por consequência, a competência da Justiça Federal. Retorno dos autos à origem para o prosseguimento do feito.

(TRF-4 – AC: 50101268920214047000 PR, Relator.: Luiz Antonio Bonat, Data de Julgamento: 29/03/2023, 12ª Turma)

Acerca da atuação da Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro junto à justiça federal, merecem ser ressaltados os ensinamentos Franklyn Roger e Diogo Esteves:

De acordo com o art. 14 da LC no 80/1 994, constitui atribuição da Defensoria Pública da União atuar “junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União”.

No entanto, a Defensoria Pública da União ainda não dispõe de aparelhamento suficiente para garantir a atuação eficaz em todas as áreas inseridas em sua esfera legal de atribuição. Justamente por isso, o art. 14, § 1º da LC no 80/1994 determina que “a Defensoria Pública da União deverá firmar convênios com as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, para que estas, em seu nome, atuem junto aos órgãos de primeiro e segundo graus de jurisdição referidos no caput, no desempenho das funções que lhe são cometidas”.

⁴⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 722 – Competência para julgar mandado de segurança impetrado contra ato de dirigente de sociedade de economia mista federal**. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em: 12 maio 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4341290&numeroProcesso=726035&classeProcesso=RE&numeroTema=722>. Acesso em: 16 mar. 2026.

Sendo assim, embora seja legalmente admitida a atuação das Defensorias Públicas dos Estados e da Defensoria Pública do Distrito Federal perante a Justiça Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar, a Lei Complementar no 80/1994 exige a realização de convênio pela Defensoria Pública da União⁴⁵³.

Não há convênio entre a DPU e a DPERJ, de modo que falece a esta instituição atribuição para atuar na justiça federal.

Dessa forma, considerando tratar-se de concurso público promovido por empresa pública federal, eventual demanda é da competência da justiça federal, na forma do art. 109, I da CF.

3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que a perda auditiva unilateral parcial apresentada pela Sra. F.M.S., embora tecnicamente relevante – com média de 50 dB, superior ao limite de 41 dB fixado na Lei nº 14.768/2023 –, não possui enquadramento legal pacífico como deficiência auditiva.

Ainda assim, à luz da Convenção de Nova York e do Estatuto da Pessoa com Deficiência, é possível sustentar uma interpretação mais inclusiva, desde que comprovada limitação funcional efetiva e duradoura, com reflexos na comunicação e na participação social, em conformidade com o **modelo biopsicossocial** adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Embora, não se trate do objeto da consulta, deve ser destacada a competência federal para processamento e conhecimento da demanda, o que exclui a atribuição da defensoria pública estadual.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional do Exmo. Sr. Dr. Defensor Público Consultante, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 4 de novembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

⁴⁵³ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves Silva. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 917.

4.19 Parecer nº 30/2025/COCIV/DPGERJ

União Estável sob regime de separação legal de bens. Falecimento do companheiro. Imóvel adquirido em casamento anterior. Direito real de habitação. Manutenção de posse. Dignidade da pessoa humana. Função social da propriedade. Proteção à moradia e à pessoa idosa. Viabilidade jurídica relativa.

1. Breve relatório

Trata-se de consulta formulada pela Exma. Defensora Pública Titular da 1ª Defensoria Pública de São Pedro da Aldeia, acerca da viabilidade de ajuizamento de ação de manutenção de posse em favor da Sra. I.M.C., sob o fundamento do direito real de habitação decorrente da união estável mantida com o falecido Sr. A.S.V.

Relata-se que a usuária é viúva do Sr. A.S.V., com quem conviveu em união estável, desde 13 de fevereiro de 2015, sob o regime da separação legal de bens, até o falecimento deste, ocorrido em 14 de maio de 2024.

O *de cujus* havia sido casado anteriormente com a Sra. A.M.J.V. (falecida em 28 de agosto de 2012), com quem adquiriu, durante o antigo matrimônio, o imóvel residencial situado em São Pedro da Aldeia, que permaneceu sendo o domicílio familiar até a data de óbito. O casal A.S.V. e A.M.J.V. teve dois filhos, sendo atualmente vivo apenas o Sr. J.A.V.S.

Após o falecimento do companheiro, a Sra. I.M.C. continuou residindo no imóvel, que serviu de lar comum durante a convivência. Ocorre que o filho do falecido, Sr. J.A.V.S., ajuizou Ação de Inventário, tendo notificado extrajudicialmente a Sra. I.M.C. para desocupar o imóvel, oferecendo-lhe, em contrapartida, o valor de R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais).

Solicita-se, assim, parecer sobre a viabilidade jurídica da propositura de ação de manutenção de posse, tendo por base o direito real de habitação e a proteção constitucional à moradia da companheira sobrevivente.

É o relatório.

2. Análise jurídica

2.1. Do marco normativo

O caso versa sobre a possibilidade de reconhecimento do direito real de habitação da companheira sobrevivente, com fundamento nos arts. 1.831 do Código Civil⁴⁵⁴ e 7º, parágrafo único, da Lei nº 9.278/1996⁴⁵⁵, que asseguram ao cônjuge ou companheiro supérstite o direito de permanecer no imóvel destinado à residência da família, enquanto viver ou não constituir nova união.

⁴⁵⁴ **Art. 1.831.** Ao cônjuge sobrevivente, qualquer que seja o regime de bens, será assegurado, sem prejuízo da participação que lhe caiba na herança, o direito real de habitação relativamente ao imóvel destinado à residência da família, desde que seja o único daquela natureza a inventariar. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴⁵⁵ **Art. 7º.** Dissolvida a união estável por rescisão, a assistência material prevista nesta Lei será prestada por um dos conviventes ao que dela necessitar, a título de alimentos.
Parágrafo único. Dissolvida a união estável por morte de um dos conviventes, o sobrevivente terá direito real de habitação, enquanto viver ou não constituir nova união ou casamento, relativamente ao imóvel destinado à residência da família. (BRASIL. Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996. Regula o § 3º do art. 226 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9278.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

Tais dispositivos concretizam valores constitucionais de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF) e direito fundamental à moradia (art. 6º, CF), além da proteção à pessoa idosa (art. 230, CF)⁴⁵⁶.

O direito real de habitação tem natureza personalíssima, vitalícia e gratuita, e visa evitar o desamparo do companheiro sobrevivente, assegurando-lhe a continuidade da moradia e a preservação do vínculo afetivo com o lar familiar.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 1.846.167/SP (Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 11.02.2021), reafirmou o caráter protetivo e vitalício desse direito, ressaltando que sua finalidade é garantir a moradia digna ao companheiro ou cônjuge sobrevivente, não podendo os herdeiros exigir extinção de condomínio ou cobrança de aluguéis enquanto o direito subsistir.

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE EXTINÇÃO DE CONDOMÍNIO CUMULADA COM COBRANÇA DE ALUGUÉIS. DIREITO REAL DE HABITAÇÃO. COMPANHEIRA SUPÉRSTITE. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. EXTINÇÃO DE CONDOMÍNIO E ALIENAÇÃO DE IMÓVEL COMUM. INVIABILIDADE. ALUGUÉIS. DESCABIMENTO. JULGAMENTO

5. O direito real de habitação é *ex lege* (art. 1.831 do CC/2015 e art. 7º da Lei 9.272), vitalício e personalíssimo, o que significa que o cônjuge ou companheiro sobrevivente pode permanecer no imóvel até o momento do falecimento. Sua finalidade é assegurar que o viúvo ou viúva permaneça no local em que antes residia com sua família, garantindo-lhe uma moradia digna. 6. O advento do Código Civil de 2002 deu ensejo à discussão acerca da subsistência do direito real de habitação ao companheiro sobrevivente. Essa questão chegou a este Tribunal Superior, que firmou orientação no sentido da não revogação da Lei 9.278/96 pelo CC/02 e, consequentemente, pela manutenção do direito real de habitação ao companheiro supérstite. 7. Aos herdeiros não é autorizado exigir a extinção do condomínio e a alienação do bem imóvel comum enquanto perdurar o direito real de habitação (REsp 107.273/PR; REsp 234.276/RJ). A intromissão do Estado-legislador na livre capacidade das pessoas dispor dos respectivos patrimônios só se justifica pela igualmente relevante proteção constitucional outorgada à família (203, I, CF/88), que permite, em exercício de ponderação de valores, a mitigação de um deles – *in casu* – dos direitos inerentes à propriedade, para assegurar a máxima efetividade do interesse prevalente, que na espécie é a proteção ao grupo familiar. 8. O direito real de habitação tem caráter gratuito, razão pela qual os herdeiros não podem exigir remuneração do companheiro sobrevivente pelo uso do imóvel. Seria um contrassenso atribuir-lhe a prerrogativa de permanecer no imóvel em que residia antes do falecimento do seu companheiro, e, ao mesmo tempo, exigir dele uma contrapartida pelo uso exclusivo. 9. Em virtude do exame do mérito, por meio do qual foi acolhida a tese sustentada pelas recorrentes, fica prejudicada a análise do dissídio jurisprudencial. 10. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido. (g.n.) (STJ – REsp: 1846167 SP 2019/0326210-8, Relator.: Ministra Nancy Andrighi, Data de Julgamento: 09/02/2021, T3 – Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 11/02/2021)

A jurisprudência reconhece, ademais, que o direito real de habitação aplica-se tanto ao casamento quanto à união estável, independentemente do regime de bens, conforme precedentes do STJ e desta Corte fluminense (TJ/RJ, Apelação nº 0019058-78.2019.8.19.0208, Rel. Des. Cezar Augusto Rodrigues Costa, j. 16.04.2024).

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DE FAMÍLIA. AÇÃO ANULATÓRIA DE PARTILHA C/C PETIÇÃO DE HERANÇA C/C DECLARATÓRIA. CASAMENTO PELO REGIME DA SEPARAÇÃO OBRIGATÓRIA DE BENS. DIREITO REAL DE HABITAÇÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DO AUTOR. Apelação cível interposta contra a sentença proferida em ação anulatória de partilha c/c petição de herança, que julgou improcedente o pedido e declarou válida a partilha, a escritura declaratória de renúncia de herança e negou o direito real de habitação ao cônjuge supérstite. No regime da separação obrigatória de bens, artigo 1.641 do Código Civil, o cônjuge sobrevivente não concorre com os descendentes, filhos do de cujus, pois é excluído da ordem de vocação hereditária. Considerando tal circunstância, a escritura declaratória de renúncia da herança outorgada pelo recorrente não tem efeito jurídico. Despicienda a anulação do documento, todavia, diante de pedido expresso e da inexistência do documento público, comporta reforma a sentença para julgar procedente o pedido anulatório. Quanto à meação, o verbete sumular 377

⁴⁵⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

do STF dispõe que, no regime de separação legal de bens, comunicam-se os adquiridos na constância do casamento. Destarte, haverá comunhão dos bens adquiridos de forma onerosa durante a união, desde que exista comprovação do esforço comum pelo cônjuge na aquisição. Por arrastamento, porque faz menção à imprópria renúncia à herança, qualificando equivocadamente o apelante como herdeiro, também há defeito na escritura de inventário e partilha amigável do espólio. Reforma da sentença para julgar procedente o pedido anulatório da partilha. De acordo com o artigo 1831 do Código Civil, o cônjuge sobrevivente, independente do regime de bem e da titularidade do imóvel, tem direito real de habitação sobre o imóvel no qual residia o casal. Assim, ao menos por ora, enquanto se discute a partilha, o apelante tem o direito de permanecer no seu endereço domiciliar. Recurso CONHECIDO e PARCIALMENTE PROVIDO. (TJ-RJ – APELAÇÃO: 00190587820198190208 202400117962, Relator.: Des(a). Cezar Augusto Rodrigues Costa, Data de Julgamento: 16/04/2024, Oitava Câmara de Direito Privado (antiga 17ª Câmara Cível), Data de Publicação: 18/04/2024).

Diante desse panorama, observa-se que o entendimento jurisprudencial é firme quanto à existência e à natureza protetiva do direito real de habitação, bem como à sua aplicabilidade tanto às relações de casamento quanto às de união estável, independentemente do regime de bens adotado.

Contudo, a controvérsia que se coloca no caso concreto não diz respeito propriamente à extensão subjetiva desse direito, mas à sua incidência objetiva, isto é, à possibilidade de reconhecê-lo quando o imóvel destinado à moradia do casal foi adquirido anteriormente à união estável, no âmbito de relação matrimonial pretérita do falecido – situação que tem ensejado decisões divergentes na jurisprudência, como se verá a seguir.

2.2. Da divergência jurisprudencial

A questão controvertida reside na incidência do direito real de habitação quando o imóvel foi adquirido em casamento anterior do falecido e, portanto, integra copropriedade com herdeiros de relação pretérita.

O Superior Tribunal de Justiça, nos Embargos de Divergência em REsp nº 1.520.294/SP (Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, DJe 02.09.2020), fixou orientação restritiva, firmando que a copropriedade anterior à abertura da sucessão impede o reconhecimento do direito real de habitação, por se tratar de bem parcialmente pertencente a terceiros estranhos à relação sucessória.

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. DIREITO REAL DE HABITAÇÃO. COPROPRIEDADE DE TERCEIRO ANTERIOR À ABERTURA DA SUCESSÃO. TÍTULO AQUISITIVO ESTRANHO À RELAÇÃO HEREDITÁRIA. 1. O direito real de habitação possui como finalidade precípua garantir o direito à moradia ao cônjuge/companheiro supérstite, preservando o imóvel que era destinado à residência do casal, restringindo temporariamente os direitos de propriedade originados da transmissão da herança em prol da solidariedade familiar. 2. A copropriedade anterior à abertura da sucessão impede o reconhecimento do direito real de habitação, visto que de titularidade comum a terceiros estranhos à relação sucessória que ampararia o pretendido direito. 3. Embargos de divergência não providos. (STJ – EREsp: 1520294 SP 2015/0054625-4, Relator.: Ministra Maria Isabel Gallotti, Data de Julgamento: 26/08/2020, S2 – Segunda Seção, Data de Publicação: DJe 02/09/2020).

Seguindo essa linha, o STJ reafirmou em 2023 (AgInt no AREsp nº 1.764.758/RJ, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, DJe 01.12.2023) que o direito não se opõe a coproprietários anteriores ao óbito, por inexistir comunhão sucessória.

DIREITO REAL DE HABITAÇÃO. COPROPRIEDADE DE TERCEIRO ANTERIOR À ABERTURA DA SUCESSÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA N. 83 DO STJ.

3. A Segunda Seção do STJ assentou que “a copropriedade anterior à abertura da sucessão impede o reconhecimento do direito real de habitação, visto que de titularidade comum a terceiros estranhos à relação sucessória que ampararia o pretendido direito” (EREsp n. 1.520.294/SP, Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, julgado em 26/8/2020, DJe de 2/9/2020) .

4. Ademais, nos termos da jurisprudência desta Corte, “o coproprietário que ocupa o imóvel, de forma integral e exclusiva, deve pagar aluguel aos demais condôminos, na proporção de sua quota. Assim, se apenas um dos condôminos reside no imóvel, abre-se a via da indenização, mediante o pagamento dos aluguéis, àquele que se encontra privado da fruição da coisa” (AgInt no AgInt no AREsp n. 2.215.613/SP, Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 9/10/2023, DJe de 16/10/2023). (STJ – AgInt no AREsp: 1764758 RJ 2020/0248106-1, Relator.: Ministro Antonio Carlos Ferreira, Data de Julgamento: 27/11/2023, T4 – Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 01/12/2023).

Entretanto, coexistem decisões que adotam interpretação ampliativa, compatibilizando o direito de habitação com a proteção à moradia e à vulnerabilidade da pessoa idosa.

Nesse sentido, o TJ/MG (Apelação nº 5001291-94.2023.8.13.0554, j. 17.10.2025) reconheceu o direito de habitação vitalício à idosa em situação de hipervulnerabilidade, ponderando o princípio da dignidade humana e a função social da propriedade.

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO REIVINDICATÓRIA – PESSOA IDOSA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE – DIREITO À MORADIA – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – ESTATUTO DO IDOSO – DIREITO DE HABITAÇÃO VITALÍCIO. O direito de propriedade, embora constitucionalmente assegurado, deve observar sua função social, especialmente quando confrontado com direitos fundamentais de pessoa idosa em situação de hipervulnerabilidade – A proteção constitucional à pessoa idosa (art. 230, CF/88) e o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) estabelecem dever de amparo estatal, familiar e social, com absoluta prioridade na efetivação de direitos fundamentais – O direito fundamental à moradia (art. 6º, CF/88) assume especial relevância quando se trata de pessoa idosa de 80 anos, sem alternativa habitacional, configurando situação de vulnerabilidade que demanda proteção diferenciada. O princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) impõe ponderação entre direitos fundamentais em conflito, devendo prevalecer a proteção da vida e da dignidade humana sobre interesses meramente patrimoniais. A aplicação do princípio da proporcionalidade permite solução que harmonize os direitos em tensão: reconhece-se a propriedade, mas concede-se direito de habitação vitalício à pessoa idosa vulnerável. (TJ-MG – Apelação Cível: 50012919420238130554, Relator.: Des.(a) Maria Luiza Santana Assunção, Data de Julgamento: 17/10/2025, Câmaras Cíveis / 13ª Câmara Cível, Data de Publicação: 17/10/2025).

No mesmo sentido, este e. TJ/RJ, em acórdão da 5ª Câmara Cível (APL 0203473-22.2011.8.19.0001, Rel. Des. Cristina Gaulia, j. 04.12.2018), conferiu o direito real de habitação à companheira, mesmo na presença de outro imóvel, por interpretação teleológica do art. 1.831 do CC, à luz da proteção constitucional à família e ao idoso.

Embargos de declaração. Reexame por determinação do STJ. Limites da reapreciação conforme a exata dicção do Acórdão do Superior. Aos companheiros conviventes em união estável reconhecem-se hoje idênticos direitos que aqueles atribuídos aos cônjuges. Precedentes. Questão pacificada. Direito real de habitação que na forma do art. 1831 CC se garante ao companheiro convivente supérstite. *Mens legis* do dispositivo legal que visa proteger a parte sobrevivente do casal garantindo-lhe o direito de moradia no imóvel que era destinado à residência da família. Interpretação da expressão restritiva *único* (imóvel) daquela natureza; que deve se dar pela via da hermenêutica teleológica, levando-se em conta as normas constitucionais que protegem o idoso, o direito de moradia e a dignidade da pessoa humana (arts. 230 c.c 6º CC 6º c .c 1º CF/88). Interpretação literal que se afasta. Jurisprudência que garante o direito real de habitação na forma do dispositivo da lei civil, mesmo em hipóteses de existência de outros imóveis. Imóvel da zona sul do Rio de Janeiro, próximo à praia, e onde a embargada residiu 27 anos com o obituado companheiro que não é da mesma natureza da casa situada no campo no município de Porciúncula noroeste do ERJ. Direito real de habitação que não se deve obstaculizar por meio de aplicação por analogia do art. 1790 CC, este que teve sua aplicação restringida pelo REsp 878694, em repercussão geral. Restrição ao direito da autora que ademais não consta da legislação aplicável à hipótese. Provimento dos declaratórios para suprir os vícios apontados pelo STJ, mantendo-se integralmente o resultado do julgamento ad quem que gerou os aclaratórios. (TJ-RJ – APL: 02034732220118190001 RIO DE JANEIRO CAPITAL 12 VARA ORFAOS SUC, Relator.: Des(a). Cristina Tereza Gaulia, Data de Julgamento: 04/12/2018, Quinta Câmara Cível).

A doutrina também ressalta a necessidade de leitura sistemática e protetiva do instituto. A respeito, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery defendem que o cônjuge ou companheiro sobrevivente pode opor o direito real de habitação inclusive aos herdeiros e compossuidores (CC, art. 1.784), por se tratar de instrumento de tutela da moradia e da dignidade familiar.

2. Direito de habitação. O sistema protege o cônjuge sobrevivente, garantindo-lhe direito de habitação no único imóvel que compõe a herança e sirva de residência para a família. O que se pretende é evitar que eventual partilha dos bens possa privar o sobrevivente de morar com a mesma dignidade de que desfrutava durante a constância da sociedade conjugal. A tutela legal tem a finalidade de evitar o desamparo do cônjuge supérstite.

3. Incidência desse direito. O direito de habitação concedido pelo novo sistema ao cônjuge sobrevivente é mais abrangente do que a hipótese do CC/1916 1611 § 2.º. Não importa o regime de bens. Se na partilha não couber ao cônjuge, por inteiro ou por parte, o único bem a inventariar, de natureza residencial, onde possa habitar, esse direito lhe está garantido por este artigo. A norma não prevê restrições quanto ao exercício desse direito, como fazia a do CC/1916, que o previa vitalício, enquanto permanecesse viúvo o sobrevivente. Logo, deve ser aplicada ao caso a regra geral que trata do direito real de habitação: o titular do direito ocupa o bem com sua família e esse direito se extingue na forma do CC 1410 (CC 1416).

4. Compropriedade e comosse. Como ao direito real de habitação se deve dar o mesmo tratamento do usufruto (CC 1416), o cônjuge supérstite pode opô-lo inclusive aos herdeiros, compossuidores e comproprietários por força do CC 1784⁴⁵⁷.

Na doutrina civilista contemporânea, Sílvio de Salvo Venosa igualmente reconhece o caráter protetivo do instituto, ao afirmar que

O direito de habitação persiste, desde que haja um único bem residencial, como manteve este Código, inclusive com ampliação desse direito, como veremos. Entende-se que o supérstite deve residir nele só ou com outras pessoas da família. Esse direito somente se extingue com a morte do cônjuge⁴⁵⁸.

Caio Mário da Silva Pereira, leciona o seguinte:

Posteriores modificações legislativas (n os 447 e 448, *infra*) ensejaram, em determinadas circunstâncias, a vocação do cônjuge supérstite ou da pessoa ligada ao de cuius por união estável concomitantemente ao chamamento de herdeiros de classes mais próximas, embora tal evolução tenha permitido apenas que um ou outro fosse contemplado com usufruto sobre parte da herança, ou com direito real de habitação sobre o imóvel destinado à residência da família. A abertura da sucessão, naqueles casos, produzia fenômeno consistente no desmembramento (parcial) da propriedade de que fora titular o falecido: de um lado, transmitia-se aos descendentes ou aos ascendentes a propriedade da herança (parcialmente) onerada com novo direito real constituído a partir do óbito; de outro, atribuía-se ao cônjuge ou ao companheiro somente esse mesmo direito real (usufruto ou habitação) incidente sobre a herança transmitida aos herdeiros preferenciais. Em outras palavras, o chamamento simultâneo de descendentes (ou ascendentes) e do cônjuge (ou companheiro) criava novas situações jurídicas, “em particular uma propriedade limitada e um outro direito real sobre coisa alheia, ambas situações sob titularidades diversas, constituindo-se uma em gravame da outra”, sem que cada um dos diferentes sucessores reproduzisse exatamente a anterior situação jurídica do de cuius, titular da propriedade plena (Gustavo Tepedino, *Usufruto Legal do Cônjuge Viúvo*, cap. III, nº 3.1, pág. 62)⁴⁵⁹.

Em contrapartida, Flávio Tartuce adere à posição mais restritiva consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual a copropriedade anterior à abertura da sucessão impede o reconhecimento do direito real de habitação.

⁴⁵⁷ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. São Paulo: Thomson Reuters, 2014. índice eletrônico: 2868.

⁴⁵⁸ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Código civil interpretado**. São Paulo: Atlas, 2019. índice eletrônico: 3282.

⁴⁵⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil – Vol. VI**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 128.

No que tange à constituição de nova família, vislumbra-se a hipótese em que o cônjuge habitante não tem boas condições financeiras, ao contrário dos outros herdeiros, descendentes, que são inclusive proprietários de outros imóveis. Seria justo desalojar o cônjuge pelo simples fato de constituir nova família? Entendo que não, ponderando-se a favor da moradia e da família. A solução pela ponderação em favor do direito à moradia, previsto no art. 6.º, da CF/1988, foi adotada pelo Superior Tribunal de Justiça em julgado do ano de 2018, que analisou “se o reconhecimento do direito real de habitação, a que se refere o artigo 1.831 do Código Civil, pressupõe a inexistência de outros bens no patrimônio do cônjuge/companheiro sobrevivente”. Como se afirmou no decisum, “os dispositivos legais relacionados com a matéria não impõem como requisito para o reconhecimento do direito real de habitação a inexistência de outros bens, seja de que natureza for, no patrimônio próprio do cônjuge/companheiro sobrevivente”. Isso porque “o objetivo da lei é permitir que o cônjuge/companheiro sobrevivente permaneça no mesmo imóvel familiar que residia ao tempo da abertura da sucessão como forma, não apenas de concretizar o direito constitucional à moradia, mas também por razões de ordem humanitária e social, já que não se pode negar a existência de vínculo afetivo e psicológico estabelecido pelos cônjuges/companheiros com o imóvel em que, no transcurso de sua convivência, constituíram não somente residência, mas um lar” (STJ, REsp 1.582.178/RJ, 3.ª Turma, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 11.09.2018, DJe 14.09.2018). Nota-se um claro abrandamento do texto legal, com vistas a proteger um direito social e fundamental, o que é correto e preciso tecnicamente. Há, portanto, certa contradição entre esse último julgado e o anterior, que não admitiu o reconhecimento do direito real de habitação no caso de imóvel cedido a terceiro⁴⁶⁰.

Ainda assim, percebe-se que, ao final, o mesmo autor faz ressalvas de cunho principiológico, reconhecendo que, em determinadas situações, “a ponderação em favor da moradia e da família” deve prevalecer, especialmente quando “a retirada do ocupante implicar risco de exclusão habitacional”, defendendo, ainda, a irrenunciabilidade do direito real de habitação por se tratar de projeção do direito fundamental à moradia nas relações privadas.

Por fim, Conrado Paulino da Rosa e Cristiano Chaves de Farias reforçam que a tese predominante no STJ é a da inoponibilidade do direito real de habitação a coproprietários preexistentes, mas reconhecem a necessidade de ponderação concreta, conforme vejamos:

A tese da superabilidade (defeasability), permite, de fato, um arrefecimento do direito de habitação com vistas à efetiva proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, como vistos alhures. Um destes casos é a proteção à pessoa com deficiência, como reconhecido pela Corte de Justiça gaúcha; negando o direito de habitação para assegurar posse a um filho com Síndrome de Down: “o agravante é portador de Síndrome de Down, residindo com pai, agora falecido, e sua companheira, a quem em antecipação de tutela, foi outorgado o direito real de habitação. O estado de animosidade que se instalou entre ela e os filhos do falecido indica ser temerário manter sob o mesmo teto a companheira do de cujus e o incapaz [...] Além disso, aquilatados os direitos de especial proteção que a legislação outorga aos idosos (a agravada conta 60 anos) e aos incapazes, deve prevalecer, no caso, a proteção ao agravante, pois sua condição é de maior fragilidade, não fosse pelas limitações da doença em si, pela circunstância da recente morte do pai, com quem ele vivia naquela casa” (TJ/RS, Ac. 8ª Câmara Cível, AgInstr. 70058962002 – Comarca de Lagoa Vermelha, Rel. Des. Luiz Felipe Brasil Santos, j. 22.5.14, DJRS 27.5.14)⁴⁶¹.

Dessa forma, constata-se que, embora o entendimento restritivo do STJ tenda a orientar, subsistem interpretações doutrinárias e jurisprudenciais relevantes que admitem o reconhecimento do direito real de habitação em hipóteses excepcionais, notadamente quando se verificam situações de vulnerabilidade, idade avançada ou ausência de alternativa habitacional, tal como descrito no caso vertente. Essa tensão hermenêutica orienta a análise pormenorizada das particularidades do caso, a serem examinadas adiante.

⁴⁶⁰ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. Rio de Janeiro: Método, 2023. índice eletrônico: 3064 – 3065.

⁴⁶¹ ROSA, Conrado Paulino da; FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito das sucessões na prática**. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 207-209.

2.3. Do caso concreto

No caso em exame, é relatado que a união estável iniciada em 13 de fevereiro de 2015 entre a Sra. I.M.C. e o falecido A.S.V. foi formalizada sob o regime da separação legal de bens, permanecendo o casal em convivência até o falecimento do companheiro, ocorrido em 14 de maio de 2024.

O imóvel em que residiram foi adquirido durante o primeiro casamento do de cujus, razão pela qual integra o acervo hereditário referente àquela união, atualmente objeto de Ação de Inventário, proposta pelo filho do falecido.

Nessas circunstâncias, verifica-se que o bem não era de propriedade exclusiva do falecido, mas co-propriedade derivada do casamento anterior, o que, em tese, limita a incidência do direito real de habitação da companheira sobrevivente.

Em situações dessa natureza, como visto, o Superior Tribunal de Justiça possui precedente relevante – Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1.520.294/SP (Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, DJe 02/09/2020) – no sentido de que a copropriedade anterior à abertura da sucessão pode obstar o reconhecimento do direito real de habitação, por se tratar de bem parcialmente pertencente a terceiros estranhos à relação sucessória.

Contudo, a matéria não é pacífica. Como visto no tópico anterior, há precedentes dos tribunais estaduais conferindo interpretação ampliativa e protetiva ao art. 1.831 do Código Civil e ao art. 7º da Lei nº 9.278/1996, especialmente quando demonstrada a situação de vulnerabilidade da companheira sobrevivente.

Destacam-se, nesse sentido, julgados como o do TJ/RJ, Apelação nº 0019058-78.2019.8.19.0208 (Rel. Des. Cezar Augusto Rodrigues Costa, j. 16/04/2024), que assegurou o direito de permanência no imóvel até a partilha, e o do TJ/MG, Apelação nº 5001291-94.2023.8.13.0554 (Rel. Des. Maria Luiza Santana Assunção, j. 17/10/2025), que reconheceu o direito de habitação vitalício à idosa em contexto de hipervulnerabilidade.

Em ambos os julgados, destacou-se que o direito real de habitação, embora possua alcance patrimonial restrito, exerce papel essencial de proteção à moradia e à dignidade da pessoa humana, devendo ser preservado sempre que sua supressão possa conduzir ao desamparo material ou habitacional do sobrevivente. Sob essa ótica, o instituto deve ser interpretado como mecanismo de concretização dos direitos fundamentais à moradia e à dignidade da pessoa humana (arts. 1º, III, e 6º da Constituição Federal), bem como de realização da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF)⁴⁶².

Nessa perspectiva, o ajuizamento de ação de manutenção de posse pode constituir medida juridicamente viável e socialmente adequada para a preservação provisória da moradia da assistida, evitando-se dano irreversível até a definição da controvérsia no inventário. Tal medida encontra respaldo no art. 561 do Código de Processo Civil⁴⁶³, que protege a posse contra turbacão ou ameaça, e harmoniza-se com os arts. 1.831 do Código Civil⁴⁶⁴ e 7º da Lei nº 9.278/1996⁴⁶⁵, que asseguram a proteção possessória e habitacional do cônjuge ou companheiro sobrevivente, em especial em sendo a viúva pessoa idosa e vulnerável, que reside há anos no imóvel e não dispõe de outra moradia.

Cumprе observar, todavia, que, *in casu*, a assistida foi notificada extrajudicialmente a desocupar o bem mediante proposta de compensação financeira no valor de R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais),

⁴⁶² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

⁴⁶³ Art. 561. Incumbe ao autor provar:

I – a sua posse;

II – a turbacão ou o esbulho praticado pelo réu;

III – a data da turbacão ou do esbulho;

IV – a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

⁴⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

⁴⁶⁵ BRASIL. Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996. Regula o § 3º do art. 226 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9278.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.

o que indica que não se encontra em total situação de desamparo, embora tal quantia possa não refletir o valor de mercado dos aluguéis e encargos compatíveis com o imóvel em que atualmente reside, nem assegurar-lhe condições equivalentes de moradia. Diante desse quadro, impõe-se análise ponderada da situação possessória à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A ação, ademais, pode servir como instrumento de ponderação entre os direitos em conflito, permitindo que o juízo avalie medidas que conciliem a preservação da moradia da assistida com a tutela do patrimônio sucessório, garantindo solução proporcional e compatível com os princípios da função social da propriedade, da boa-fé objetiva e da dignidade da pessoa humana.

A eventual adoção dessa medida, contudo, dependerá de avaliação quanto à conveniência e oportunidade pelo Defensor Público responsável pelo caso concreto, a quem compete, à luz das circunstâncias específicas e dos elementos probatórios disponíveis, definir a estratégia jurídica mais adequada para a tutela dos direitos da assistida.

3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que, embora o precedente do Superior Tribunal de Justiça (EREsp 1.520.294/SP) adote entendimento restritivo quanto à incidência do direito real de habitação em imóvel adquirido em casamento anterior do falecido, por envolver copropriedade de terceiros estranhos à sucessão, há relevante corrente jurisprudencial e doutrinária que admite interpretação ampliativa do instituto em situações excepcionais, especialmente quando demonstradas vulnerabilidade social, idade avançada e ausência de alternativa habitacional.

No caso concreto, a Sra. I.M.C. é pessoa idosa, residiu por anos no imóvel que serviu de lar comum e não possui outro local para morar, o que permite, em tese, a propositura de ação de manutenção de posse com fundamento na proteção constitucional à moradia e na dignidade da pessoa humana, evitando-se dano irreversível até o desfecho do inventário.

A proposta extrajudicial recebida no valor de R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais) demonstra que a assistida não se encontra em total desamparo, pois houve tentativa de compensação financeira pelo uso do imóvel. Todavia, o montante ofertado pode não ser suficiente para garantir-lhe moradia equivalente à que atualmente ocupa, considerando os valores médios de aluguel e encargos na localidade. Assim, recomenda-se avaliação cautelosa dessa proposta e, se for o caso, a formulação de contraproposta baseada em parâmetros objetivos de mercado, de modo a compatibilizar a proteção à moradia da assistida com os legítimos interesses patrimoniais dos herdeiros.

A adoção da medida judicial deve ser avaliada pela d. Consulente, à luz das circunstâncias concretas, dos elementos probatórios disponíveis e da eventual possibilidade de composição entre as partes.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, esta manifestação tem caráter meramente opinativo, emitida com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Consulente, a quem compete a apreciação final quanto à viabilidade da demanda e à definição das providências cabíveis.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 06 de novembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.20. Parecer nº 31/2025/COCIV/DPGERJ

Concurso público. Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 10.516/2024. Reclassificação por anulação judicial de questões. Controle judicial limitado à legalidade (Tema 485/STF). Mandado de segurança. Direito líquido e certo (art. 5º, LXIX, CRFB). Viabilidade condicionada à existência de sentenças transitadas em julgado reconhecendo a ilegalidade ou à comprovação técnica da ilegalidade das questões.

1. Breve relatório

Trata-se de consulta formulada pela Exma. Defensora Pública Titular do Núcleo de Primeiro Atendimento Cível de Belford Roxo acerca da viabilidade de adoção de medida judicial em favor do Sr. M.V. C.R., candidato inscrito no concurso público para provimento de cargos de Inspetor de Polícia de 6ª Classe da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

Relata-se que o usuário compareceu ao órgão de Primeiro Atendimento esclarecendo que realizou a prova tipo Azul do certame e que, embora diversas questões tenham sido anuladas judicialmente em outras provas do mesmo concurso, não foi beneficiado com a correspondente anulação e reclassificação, a despeito do disposto na Lei Estadual nº 10.516/2024, que determina a atribuição da pontuação de questões anuladas por decisão judicial transitada em julgado a todos os candidatos.

Informou que algumas das questões anuladas na prova tipo Branca (nºs 35, 52, 71, 81 e 85) correspondem às questões nºs 41, 57, 71, 77 e 88 da prova por ele realizada, conforme tabela comparativa apresentada. Ressaltou, entretanto, não possuir conteúdo, parecer ou estudo técnico sobre as questões impugnadas, limitando-se a reunir cópias de decisões judiciais que declararam a nulidade de algumas delas.

Diante do exposto, busca-se orientação quanto à viabilidade e possibilidade de ajuizamento da medida judicial pretendida, considerando o quadro fático e jurídico apresentado.

É o relatório.

2. Análise jurídica

2.1. Do marco normativo e jurisprudencial

A Lei Estadual nº 10.516/2024, publicada em 25 de setembro de 2024, dispõe sobre a reclassificação de candidatos em concursos públicos estaduais em virtude da anulação judicial de questões de prova⁴⁶⁶. Esse diploma estabelece que as bancas organizadoras devem atribuir a pontuação correspondente a todos os candidatos, procedendo à nova classificação, desde que o concurso ainda esteja em validade.

⁴⁶⁶ Art. 1º As bancas organizadoras de concursos públicos, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, ficam obrigadas a atribuírem para todos os candidatos a pontuação referente a questões anuladas por decisões judiciais, com trânsito em julgado, em ações individuais ou coletivas.

Parágrafo único. a partir da nova pontuação de que trata o caput, a banca deverá produzir a reclassificação dos candidatos.

Art. 2º A nova classificação produz direitos aos candidatos a partir da decisão judicial, não retroagindo para qualquer efeito na carreira.

Art. 3º O candidato que, de boa-fé, já tenha sido nomeado para o cargo público e que, em virtude de reclassificação ocorrida em consequência da anulação de questões por decisão judicial com trânsito em julgado, passe a figurar fora do número de vagas previstos no edital, deverá ser mantido em seu cargo.

Art. 4º O candidato que, após a reclassificação ocorrida em consequência da anulação de questões por decisão judicial com trânsito em julgado, passe a figurar dentro do número de vagas previstos no edital, adquire direito subjetivo a prosseguir com as demais etapas do concurso, ou, em caso de nota final, direito subjetivo à nomeação.

Art. 5º Os efeitos desta lei se aplicam aos concursos que estejam na validade.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 10.516, 25 de setembro de 2024.** Dispõe sobre a reclassificação de candidatos, em virtude de anulação de questões por decisão judicial com trânsito em julgado, nos concursos públicos realizados no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2024]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-10516-2024-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-reclassificacao-de-candidatos-em-virtude-de-anulacao-de-questoes-por-decisao-judicial-com-transito-em-julgado-nos-concursos-publicos-realizados-no-ambito-do-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 17 mar. 2026).

A norma tem sido objeto de controvérsia quanto à sua compatibilidade com o art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF/88), que atribui à União competência privativa para legislar sobre direito processual, e com o art. 506 do Código de Processo Civil (CPC), que restringe os efeitos subjetivos da coisa julgada às partes do processo. Entretanto, cumpre desde logo ressaltar que o presente exame não versa sobre a validade abstrata da norma estadual, mas sobre sua possível aplicação ao caso concreto, no contexto de eventual ilegalidade da banca examinadora ao deixar de considerar o resultado de anulações judiciais anteriores.

Nesse sentido, o foco da presente análise não está no controle concentrado de constitucionalidade, mas sim no controle de legalidade do ato administrativo praticado no âmbito do concurso, o que deve observar os parâmetros definidos pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 485 da repercussão geral, assim descrito:

Tema 485. Controle jurisdicional do ato administrativo que avalia questões em concurso público. Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º e 5º, caput, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de o Poder Judiciário realizar controle jurisdicional do ato administrativo que, em concurso público, avalia as questões objetivas formuladas, quando as respostas tidas como corretas pela banca examinadora divergem da bibliografia indicada no edital.

No julgamento do RE 632.853/CE (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 23.04.2015), o Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou a regra geral de que os critérios adotados por banca examinadora de concurso público não podem ser revistos pelo Poder Judiciário, vedando-se o reexame do conteúdo das questões e dos critérios de correção utilizados, sob pena de violação aos princípios da separação de poderes e da reserva da Administração. O Tribunal assentou que cabe à banca apenas assegurar tratamento isonômico entre os candidatos, aplicando a todos as mesmas regras e orientações.

Todavia, o Supremo também reconheceu uma exceção expressa a essa regra: é admissível a intervenção judicial em situações de flagrante ilegalidade ou de manifesta incompatibilidade entre a questão e o edital do concurso, de modo a assegurar a observância do princípio da vinculação ao edital, que constitui a lei interna do certame e parâmetro objetivo de controle da legalidade administrativa.

Conforme registrado no Informativo 782 do STF, “os critérios adotados por banca examinadora de concurso público não podem ser revistos pelo Poder Judiciário”, sendo “inadmissível o controle jurisdicional sobre o ato administrativo que corrige as questões”, salvo “em casos de flagrante ilegalidade ou inconstitucionalidade”, hipóteses que autorizam o Judiciário poderá ingressar no mérito administrativo para rever critérios de correção e de avaliação.

Aplicando-se essa orientação ao caso ora examinado, observa-se que a controvérsia não envolve a reapreciação do conteúdo pedagógico das questões, mas a análise de eventual ilegalidade objetiva consistente na inobservância de decisões judiciais transitadas em julgado que reconheceram vícios de formulação em questões idênticas, ou, ainda, na incompatibilidade entre as questões e o conteúdo programático previsto no edital.

Portanto, a atuação judicial, se necessária, deve limitar-se ao controle de legalidade do ato administrativo, a fim de verificar se houve violação ao princípio da vinculação ao edital ou desrespeito à igualdade de tratamento entre candidatos. Trata-se, assim, de hipótese que se insere na exceção reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, não configurando reavaliação de mérito administrativo, mas sim tutela do devido processo legal e da legalidade estrita que regem os concursos públicos.

2.2. Da doutrina envolvida

Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Nery⁴⁶⁷ observam que a eficácia reflexa da coisa julgada deve ser avaliada caso a caso, não podendo converter-se em extensão automática do julgado a terceiros. Nesse sen-

⁴⁶⁷ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024, índice eletrônico: 1688 – 1689.

tido, o sistema processual brasileiro não admite a coisa julgada para beneficiar indistintamente quem não participou do processo.

Dependendo da situação de direito material, da pretensão exercida pela parte no processo, portanto, dependendo dos limites objetivos da coisa julgada – do que fez coisa julgada no processo – poder-se-á avaliar se o direito material de terceiro poderá ser afetado por aquela sentença de mérito transitada em julgado entre as partes do processo, do qual o terceiro não participou. A eficácia reflexa tem e ser estudada caso a caso, seja para atingir o terceiro reflexamente para prejudicar ou beneficiar. O equívoco de se pensar que, porque o novo texto não mais repete a proibição de beneficiar, que estaria autorizado o benefício da eficácia da coisa julgada àquele que não participou do processo. V. comentários seguintes. Sobre eficácia reflexa da coisa julgada (não apenas para beneficiar, mas para prejudicar ou beneficiar terceiro), v. Rudolf von Jhering. *Die Reflexwirkungen oder die Rückwirkung rechtlicher Thatsachen auf dritte Personen* (JherJb1, v. 10 [1871], n. V, p. 245 et seq.; Jhering. *Gesamm. Aufsätze*, v. 2, n. IV, p. 79 et seq.). Eficácia reflexa da coisa julgada contra terceiros – que pode existir e é admitida pelo sistema – é coisa completa – e absolutamente distinta de coisa julgada para “beneficiar”, indistintamente, terceiro, que o sistema processual civil brasileiro não admite. Sobre eficácia reflexa da coisa julgada a terceiros ver: Enrico Allorio. *Cosa giudicata rispetto ai terzi*, Milano: Giuffrè, 1935 (reimpressão: 1992); Federico Carpi. *L'Efficacia 'ultra partes' della sentenza civile*, Milano: Giuffrè, 1974; Girolamo Monteleone. *I limiti soggettivi del giudicato civile*, Padova: Cedam, 1978; José Rogério Cruz e Tucci. *Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, n. 18 e ss., p. 167 e ss.

Por outro lado, Leonardo Greco, em linha mais flexível, admite a possibilidade de benefício reflexo quando o terceiro é cotitular de direito idêntico ao das partes, hipótese em que a decisão favorável pode irradiar efeitos positivos, especialmente quando fundada em matéria objetiva, tal como no caso em análise em que a eventual anulação de questão prejudica os demais candidatos.

Entretanto, se a coisa julgada não pode prejudicar terceiros, pode ela beneficiá-los, porque se o cotitular de um direito o reivindica em juízo sem a presença de outros cotitulares e obtém decisão favorável, esta decisão favorece a estes últimos, salvo se o vencido tiver contra estes alguma defesa pessoal, de que não pôde fazer uso contra o que demandou. Daí a correção de redação do Código de 2015⁴⁶⁸.

Na seara administrativista os especialistas, seguindo a jurisprudência do Supremo, explicam que a anulação de questões é admissível apenas quando houver violação manifesta ao edital ou erro material inequívoco, cabendo atribuir a pontuação a todos os candidatos, e não apenas aos autores das ações, em prol da legalidade e isonomia.

A respeito, José dos Santos Carvalho Filho⁴⁶⁹ enfatiza que o edital constitui a lei do concurso, de modo que todas as questões devem guardar vinculação estrita ao conteúdo nele previsto.

Diante de alguns abusos cometidos em correções de provas, cresce pouco a pouco a doutrina que admite a sindicabilidade judicial em certas hipóteses especiais, que retratam ofensa aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade. A nova doutrina se funda na moderna jurisprudência alemã que assegura ao candidato, em provas relativas ao exercício da profissão, o direito à proteção jurídica e a uma “margem de resposta”, de modo que uma resposta tecnicamente sustentável não seja considerada falsa. Em outra ótica, cresce o entendimento de que, mesmo em questões discursivas, deve a banca examinadora fixar previamente os aspectos básicos de sua solução (gabarito geral), em ordem a atenuar a densidade de subjetivismo e oferecer ao candidato maior possibilidade de controle da correção. Conquanto não possa o Judiciário aferir os critérios adotados pela banca examinadora na solução das questões discursivas, é absolutamente legítimo que confronte as questões com o programa do concurso, tendo em vista que este faz parte do edital. Se questão formulada não se insere na relação dos pontos constantes do programa, está contaminada de vício de legalidade e se torna suscetível de

⁴⁶⁸ GRECO, Leonardo. **Instituições de processo civil**. 3. ed. rev., atual, ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 337.

⁴⁶⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 767 – 768.

invalidação na via administrativa ou na judicial. Aqui não se cuida de controle de mérito, nem de substituir valoração reservada ao administrador; cuida-se, isto sim, de controle de legalidade sobre o edital, ato de natureza vinculada, sendo, pois, permitido ao Judiciário exercê-lo em toda a sua plenitude. Por outro lado, já se invalidou questão formulada com erro no enunciado, levando o candidato a dúvidas quanto à resposta⁴⁷⁰.

A observância desse princípio da vinculação ao edital é expressão do dever de legalidade e da igualdade de condições entre os candidatos, o que justifica a intervenção judicial quando houver violação manifesta a tais parâmetros.

Por sua vez, Rafael Oliveira⁴⁷¹ preconiza a necessidade de se preservar a isonomia entre os candidatos como corolário direto dos princípios da legalidade e da impessoalidade. Para o autor, eventuais nulidades reconhecidas em questões objetivas devem produzir efeitos uniformes a todos os participantes do certame, de modo que a atribuição dos pontos decorrentes da anulação não beneficie apenas o candidato que ajuizou a demanda, mas se estenda aos demais que se encontravam em idêntica situação.

Entendemos que a revisão administrativa deve ser compreendida como um direito do candidato, independentemente de previsão no edital, pois o recurso administrativo é imprescindível ao exercício do direito à ampla defesa, bem como uma espécie de direito de petição assegurado constitucionalmente. Todavia, o STJ já afirmou que o recurso administrativo contra o gabarito das provas somente será possível se houver previsão no edital, pois, na visão do Tribunal, o edital é a lei do concurso, razão pela qual a inscrição no certame implica concordância com as regras nele contidas.

Quanto à revisão judicial, a jurisprudência dos tribunais superiores, em regra, não tem admitido o controle judicial em relação aos critérios discricionários adotados por bancas examinadoras na formulação e na correção das provas de concursos públicos, tendo em vista o princípio da separação de poderes que impede a invasão do mérito administrativo. Excepcionalmente, todavia, permite-se a invalidação de questões objetivas em provas de concursos públicos quando houver flagrante ilegalidade ou desrespeito às regras constantes do edital.

Nas provas objetivas (“múltipla escolha”), o controle é facilitado de certa forma, pois os enunciados das questões restringem as opções dos candidatos e da Banca Examinadora. Nesse caso, por exemplo, se o enunciado exige a marcação da única resposta correta, mas existem duas ou mais alternativas corretas, a questão deverá ser anulada. Frise-se que a questão deve ser anulada com a atribuição dos pontos para todos os candidatos, e não apenas para o candidato que se socorreu do Judiciário.

A doutrina, portanto, converge no sentido de que o edital constitui o parâmetro normativo fundamental para a aferição da legalidade dos atos administrativos em concursos públicos. O controle jurisdicional deve restringir-se à verificação da conformidade das questões com o conteúdo programático e com os princípios da legalidade e da isonomia, sem que isso implique reavaliação do mérito técnico das provas.

Esse entendimento é especialmente relevante para o caso sob análise, pois, embora se discuta a aplicação da Lei Estadual nº 10.516/2024 e a extensão dos efeitos de decisões judiciais anteriores, a controvérsia, em essência, remete ao dever da Administração de observar a legalidade estrita e o princípio da vinculação ao edital. Desse modo, a possibilidade de atuação judicial depende da demonstração de vício objetivo nas questões impugnadas ou de descumprimento das normas editalícias, circunstâncias que serão examinadas a seguir, à luz das provas disponíveis e da necessidade de instrução técnica específica.

2.3. Da análise do caso concreto

No caso concreto, constata-se que a pretensão apresentada ainda não dispõe de suporte técnico suficiente para embasar eventual pedido judicial. A mera existência de decisões judiciais favoráveis não é, por

⁴⁷⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 767-768.

⁴⁷¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2022.

si só, bastante para demonstrar a probabilidade do direito, sendo indispensável a produção de elemento técnico que comprove, de modo objetivo, a ilegalidade das questões impugnadas.

Conforme informado, o candidato não possui conteúdo, parecer ou estudo técnico sobre as questões apontadas, tendo apenas manifestado o desejo de ver aplicada a Lei Estadual nº 10.516/2024 ao seu caso. Essa limitação inviabiliza, por ora, a demonstração da ilegalidade específica das questões e, portanto, torna necessária a obtenção de elementos técnicos e documentais complementares, tais como o espelho da prova, o cartão-resposta e a respectiva correspondência entre os tipos de prova, para permitir eventual análise comparativa e elaboração de laudo especializado.

Essas decisões, embora relevantes como argumento de reforço, não produzem automaticamente efeitos no presente caso, uma vez que a coisa julgada é *inter partes*, nos termos do art. 506 do Código de Processo Civil, segundo o qual “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros⁴⁷²”.

A parte final do dispositivo é particularmente relevante, pois reforça que a eficácia da decisão judicial não pode gerar efeitos que prejudiquem terceiros, o que ganha especial relevo em concursos públicos, em que a anulação de questões objetivas altera a classificação geral e repercute de forma inequívoca os candidatos não integrantes da lide.

Desse modo, as decisões judiciais anteriormente proferidas podem ser utilizadas apenas como elementos de reforço argumentativo, contribuindo para demonstrar a plausibilidade jurídica da tese, desde que acompanhadas de prova técnica idônea que evidencie a correspondência entre as questões anuladas e aquelas impugnadas no caso concreto. Impõe-se, assim, a ponderação entre a tutela individual do candidato e a preservação da segurança jurídica, da isonomia e da estabilidade do concurso, princípios que delimitam a legitimidade da atuação administrativa e o alcance do controle judicial na matéria.

É imprescindível, para qualquer das vias processuais cogitadas, a elaboração de laudo técnico subscrito por especialista na disciplina correspondente, que analise o conteúdo das questões à luz do edital do certame e identifique eventual desconformidade com o programa previsto, erro material evidente, ambiguidade insuperável ou multiplicidade de alternativas corretas. Somente com esse elemento é possível caracterizar a violação ao princípio da vinculação ao edital, fundamento que legitima a atuação judicial no âmbito restrito do controle de legalidade, sem incursão no mérito avaliativo da banca, conforme reconhecido pela doutrina e pelo Tema 485 da repercussão geral do Supremo.

A elaboração do referido laudo constitui, portanto, condição essencial para a demonstração da probabilidade do direito e para a própria delimitação do objeto da demanda. Na ausência de tal prova, a pretensão liminar mostra-se fragilizada, dada a natureza técnica da controvérsia e o limite imposto à atuação judicial.

Não obstante, pode-se cogitar a utilização de prova emprestada proveniente de processo judicial anterior em que já tenha havido análise técnica das mesmas questões, conforme autoriza o art. 372 do Código de Processo Civil, segundo o qual “o juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório”. Essa providência é especialmente útil para suprir, de modo excepcional, a ausência de laudo próprio, notadamente quando o material técnico foi elaborado sob o crivo do contraditório judicial e examina exatamente as questões impugnadas.

Nos termos do art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público”. O art. 1º da Lei nº 12.016/2009 repete essa mesma previsão, corroborando que o direito invocado seja líquido e certo, isto é, comprovável de plano por prova documental pré-constituída, sem necessidade de dilação probatória.⁴⁷³

⁴⁷² BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 18 mar. 2026

⁴⁷³ A respeito, a jurisprudência do STJ é vetusta. A respeito, vejamos: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO COATOR. DECISÃO JUDICIAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA. DILAÇÃO PROBATÓRIA.

Nesse contexto, a prova emprestada – quando derivada de laudo técnico confeccionado e homologado judicialmente em processo com objeto idêntico – poderia funcionar como meio supletivo de pré-constituição probatória, conferindo base documental mínima à impetração do mandado de segurança.

Embora não constitua prova pré-constituída em sentido estrito, o aproveitamento de laudo já submetido ao contraditório judicial permite ao impetrante demonstrar, de forma imediata, a plausibilidade da alegada ilegalidade, atendendo aos princípios da razoabilidade, celeridade e economia processual, sem prejuízo de eventual instrução complementar em via ordinária.

Por outro lado, caso a Defensora Consulente entenda mais adequado o ajuizamento de ação ordinária, o aproveitamento dessa prova emprestada poderá ser requerido já na petição inicial, com pedido subsidiário de realização de prova pericial, a fim de que outro especialista analise o conteúdo das questões à luz do edital. Tal via permitiria a ampla instrução do feito, possibilitando que o juízo designe profissional de sua confiança para elaborar a prova técnica, necessária à aferição da legalidade das questões.

Em qualquer das hipóteses, a instrução deve concentrar-se na produção de prova técnica idônea, seja mediante laudo especializado, seja por prova emprestada validamente incorporada, apta a demonstrar, de forma objetiva, a existência de vício de legalidade nas questões impugnadas.

Apenas com esse substrato técnico será possível sustentar eventual controle judicial, sem incorrer em reavaliação de mérito administrativo e sem causar prejuízo a terceiros, em observância aos princípios da legalidade, isonomia e segurança jurídica.

3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que não é recomendável, neste momento, o ajuizamento de medida judicial visando à aplicação da Lei Estadual nº 10.516/2024 apenas com base em decisões que anularam questões de outras provas do mesmo certame. Tais julgados possuem eficácia *inter partes* e não produzem efeitos automáticos em favor do usuário (art. 506 do CPC), podendo servir apenas como reforço argumentativo, desde que acompanhados de prova técnica que demonstre a ilegalidade das questões efetivamente respondidas.

É imprescindível a elaboração de laudo técnico especializado, que confronte as questões com o edital e identifique vício material, erro ou desconformidade programática, em observância ao Tema 485 do STF.

Caso opte pelo ajuizamento de mandado de segurança, deverá ser apresentada prova pré-constituída do direito líquido e certo. Na ausência de laudo próprio, pode-se cogitar a utilização de prova emprestada (art. 372 do CPC), desde que proveniente de processo com objeto idêntico e produzida sob o crivo do contraditório. Optando-se pela via ordinária, recomenda-se que a demanda seja instruída com os elementos técnicos disponíveis, podendo-se requerer a realização de perícia judicial para análise das questões à luz do edital.

1. O mandado de segurança somente é cabível quando plenamente aferível o direito líquido e certo no momento da impetração, cuja existência e delimitação devem ser comprovadas de plano, sem a necessidade de dilação probatória.

2. A petição inicial do mandado de segurança deve ser instruída com prova pré-constituída, requisito esse que não pode ser suprido por fato posterior à impetração. (STJ – AgInt no RMS: 65504 SC 2021/0014561-5, Relator.: Ministra Nancy Andrighi, Data de Julgamento: 21/02/2022, T3 – Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 24/02/2022)

MANDADO DE SEGURANÇA – PETIÇÃO INICIAL DESACOMPANHADA DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS À COMPROVAÇÃO LIMINAR DOS FATOS ALEGADOS – INDISPENSABILIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA – CONCEITO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – FATOS INCONTROVERSOS E INCONTESTÁVEIS. Refogue, aos estreitos limites da ação mandamental, o exame de fatos despojados da necessária liquidez, não se revelando possível a instauração, no âmbito do processo de mandado de segurança, de fase incidental de dilação probatória. Precedentes – **A noção de direito líquido e certo ajusta-se, em seu específico sentido jurídico-processual, ao conceito de situação decorrente de fato incontestável e inequívoco, suscetível de imediata demonstração mediante prova literal pré-constituída.** Precedentes. (MS 23190 AGR, Relator (a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, Acórdão Eletrônico DJe-026 DIVULG 06-02-2015 PUBLIC 09-02-2015) (STF – AGR MS: 23190 RJ – RIO DE JANEIRO 0002246-08.1998.0 .01.0000, Relator.: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 16/10/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-026 09-02-2015)

Antes de qualquer medida, recomenda-se diligenciar junto à banca examinadora para obtenção do espelho da prova, cartão-resposta e mapa de correspondência entre os tipos de prova, indispensáveis à adequada instrução técnica da demanda.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Pública Consultante, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 5 de novembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.21. Parecer nº 32/2025/COCIV/DPGERJ

União estável. Sentença homologatória de acordo entre os conviventes. Título executivo judicial capaz de ser levado à registro imobiliário. Cessão possessória. Contrato de locação firmado entre o réu e a Telemar/Oi. Prescrição. Demanda possessória cumulada com alugueres. Vedação ao enriquecimento sem causa.

1. Relatório

Trata-se de consulta formulada acerca da possibilidade jurídica de adoção de medidas judiciais a favor da usuária Sra. N.S.O., encaminhada para o Núcleo de Primeiro Atendimento de Belford Roxo/RJ pela Defensoria Pública da 2ª Vara de Família do mesmo Município, pretendendo compelir a empresa Telemar/Oi a repassar diretamente à autora metade dos valores locatícios relativos ao imóvel situado na Rua J.R., Nova Iguaçu/RJ, tendo em vista as dificuldades enfrentadas no cumprimento de sentença em curso perante o Juízo da 2ª Vara de Família da Comarca de Belford Roxo/RJ.

Conforme esclarece a Defensora consultente, a assistida ajuizou ação declaratória de existência e dissolução de união estável em face do Sr. J.M.N.T., referente ao período de junho de 19__ (data ininteligível) a março de 2001. Naquela oportunidade, as partes celebraram acordo, posteriormente homologado por sentença, fixando-se, entre outras disposições, a partilha dos bens e obrigações respectivas.

A sentença homologatória dispôs o seguinte:

1) A autora ficará com o imóvel do item 'b' de fls. 03; 2) o réu ficará com os imóveis dos itens 'c', 'd', 'e' [...], além dos dois veículos (itens 'f' e 'g'); 3) o réu indenizará a autora com a quantia de R\$ 16.000,00 (dezesesse mil reais), em relação à sua meação nos bens que ficaram com o réu, pagando em 48 prestações mensais de R\$ 333,00 (trezentos e trinta e três reais), todo dia 10 de cada mês, mediante depósito na conta indicada; 4) o réu pagará à autora, mensalmente, a metade do que recebe de aluguel do imóvel do item 'b' [...].

Consta do acordo, portanto, que o imóvel referido no item “b” da petição inicial, restou na posse/propriedade da autora, e que o réu transferiria a autora a metade do produto dos alugueres referentes ao contrato de locação firmado por aquele e a então Telemar – Telecomunicações do Rio de Janeiro S/A, em 31 de janeiro de 2001, imóvel do item “d”.

Da leitura da redação do termo de acordo observa-se a ocorrência de erro material, pois apesar do item 4) falar em imóvel do item “b”, o contrato de locação juntado aos documentos encaminhados para análise, tem por objeto o imóvel descrito no item “d”.

Diante do inadimplemento das obrigações assumidas pelo réu no acordo homologado, foi instaurada fase de cumprimento de sentença, também perante o Juízo da 2ª Vara de Família de Belford Roxo/RJ. Narra a Consultente que a execução enfrenta graves dificuldades quanto a sua efetividade, prolongando-se excessivamente, com reiteradas atualizações de cálculos e busca infrutífera de ativos sem resultados práticos consistentes.

Por essa razão, a Defensoria atuante junto à 2ª Vara de Família encaminhou a assistida para o Núcleo de Primeiro Atendimento consultente, a fim de avaliar o cabimento de eventual medida judicial; mais especificamente, a possibilidade de ação direta contra a locatária para pagamento de sua quota parte nos alugueres.

O contrato locatício foi celebrado em 01 de fevereiro de 2001, com prazo de vigência de 05 anos renovável por igual período (Cláusula Quarta – Do Prazo).

Recorde-se que a empresa Telemar foi posteriormente incorporada pela Oi S/A, cuja falência foi decretada em 10 de novembro de 2025, após longo período de recuperação judicial, no qual já se registraram inadimplementos em diversos contratos de locação de áreas destinadas a torres de telefonia, o que por si só denota a improvável recuperação de eventual crédito.

A e. Consulente informa que, segundo relatos colhidos junto a outros núcleos e varas, grande parte desses contratos se encontra desativada, com torres abandonadas e inadimplemento por parte da empresa.

Ante o exposto, indaga se seria juridicamente viável o ajuizamento de ação contra a locatária, visando obrigá-la a repassar diretamente à assistida a metade dos aluguéis originalmente devidos ao réu, ou se a usuária deve restringir sua atuação à via executiva, mediante prosseguimento no cumprimento de sentença e adoção das medidas patrimoniais cabíveis contra o devedor.

Para tanto, é devida a interpretação das cláusulas do acordo celebrado e sua eficácia.

É o relatório.

2. Da prescrição de eventual pretensão contra a locatária

Deve-se observar, inicialmente, que é deveras provável que tenha ocorrido a prescrição de eventual pretensão contra a locatária, considerando que o contrato, com vigência inicial de 05 anos, foi celebrado em 01 de fevereiro de 2001, e que o prazo prescricional para a hipótese é de 03 anos, de acordo com o artigo 206, § 3º, I, do Código Civil (CC)⁴⁷⁴.

Caso o contrato não tenha sido prorrogado ou não tenham ocorrido causas suspensivas ou interruptivas da prescrição, esta terá atingido a pretensão condenatória eventualmente existente quanto aos alugueres devidos pela locatária.

3. Da interpretação das cláusulas da transação homologada. Extinção de condomínio. Posse, propriedade e cessão de direitos

Ante o relato da i. Defensora consulente, constata-se que a controvérsia se concentra na interpretação de duas cláusulas da transação homologada: a) se a assistida adquiriu a propriedade do imóvel constante do item “b” da inicial na extinção de condomínio formado na união estável, conforme cláusula 1) do acordo e 2) se a cláusula 4) importa em aquisição da qualidade de locadora ou se trata de mera obrigação de pagar ou entregar dinheiro correspondente ao produto dos alugueres.

3.1. Da transferência da propriedade do imóvel. Eficácia registral da sentença homologatória de extinção de condomínio. Interpretação finalística da manifestação de vontade de pessoas capazes representadas por seus advogados e defensores em ato judicial

A cláusula 1) da transação homologada determina que “A autora ficará com o imóvel do item ‘b’ de fls. 03”. A disposição induz o sentido hermenêutico de que o réu transferiu, naquele ato, a posse do bem para a autora, e que as partes manifestaram a vontade de extinguir o condomínio, mediante a transferência

⁴⁷⁴ Art. 206. (CC) Prescreve:

[...]

§ 3º Em três anos:

I – a pretensão relativa a aluguéis de prédios urbanos ou rústicos; (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

de propriedade de imóvel condicionada ao registro de título translativo (art. 1.245, CC)⁴⁷⁵ junto à matrícula do mesmo.

A atribuição do imóvel do item “b” à autora não operou, por si só, a transferência da propriedade. Nos termos do art. 1.245 do Código Civil, “transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”, permanecendo o alienante “havido como dono enquanto não se registrar o título” (§1º). Assim, note-se que a sentença homologatória pode ser vista como título translativo passível de registro ou como mera fonte de obrigação de fazer, consistente na transferência futura da propriedade, mediante título próprio.

A questão consequente passa a ser, portanto, reconhecer ou não a sentença homologatória de transação de partilha de bens entre conviventes como título translativo. Da leitura do artigo 515, IV do Código de Processo Civil (CPC) e da enumeração dos títulos translativos admitidos para registro enumerados nos artigos 167, I, 23), 221, 222, 223, 224, 225 e 226 da Lei nº 6.015/77⁴⁷⁶ é forçoso reconhecer que um mandado judicial que veicule a sentença dirigido ao cartório de registro imobiliário é ato suficiente a autorizar a transferência de propriedade imobiliária registral, *in verbis*:

Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

I – as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa;

II – a decisão homologatória de autocomposição judicial;

III – a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;

IV – o formal e a certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, aos herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal;

Art. 167 – No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

I – o registro:

[...]

23) dos julgados e atos jurídicos entre vivos que dividirem imóveis ou os demarcarem inclusive nos casos de incorporação que resultarem em constituição de condomínio e atribuírem uma ou mais unidades aos incorporadores;

Art. 221 – Somente são admitidos registro:

I – escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros;

II – escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e pelas testemunhas, com as firmas reconhecidas;

III – atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal;

IV – cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo.

⁴⁷⁵ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 11 mar. 2026).

⁴⁷⁶ “A constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a 30 (trinta) vezes o maior salário mínimo vigente no País se faz, obrigatoriamente, por escritura pública, que é a forma prescrita em lei. As prescrições sobre o que vem a ser um título registrável estão contidas na LRP 221 I, II, III, IV e V; 222 a 226. Em alguns casos de constituição de direito real o CC exige, expressamente, a escritura pública: para o direito real de superfície (CC 1369).” (NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. índice eletrônico: 2079).

V – contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.

VI – contratos ou termos administrativos, assinados com os legitimados a que se refere o art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), no âmbito das desapropriações extrajudiciais.

§ 1º Serão registrados os contratos e termos mencionados no inciso V do caput assinados a rogo com a impressão dactiloscópica do beneficiário, quando este for analfabeto ou não puder assinar, acompanhados da assinatura de 2 (duas) testemunhas.

§ 2º Os contratos ou termos administrativos mencionados no inciso V do caput poderão ser celebrados constando apenas o nome e o número de documento oficial do beneficiário, podendo sua qualificação completa ser efetuada posteriormente, no momento do registro do termo ou contrato, mediante simples requerimento do interessado dirigido ao registro de imóveis.

§ 3º Fica dispensada a apresentação dos títulos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro, ficando dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica.

§ 4º Quando for requerida a prática de ato com base em título físico que tenha sido registrado, digitalizado ou armazenado, inclusive em outra serventia, será dispensada a reapresentação e bastará referência a ele ou a apresentação de certidão.

§ 5º Os escritos particulares a que se refere o inciso II do caput deste artigo, quando relativos a atos praticados por instituições financeiras que atuem com crédito imobiliário autorizadas a celebrar instrumentos particulares com caráter de escritura pública, dispensam as testemunhas e o reconhecimento de firma.

§ 6º Os contratos e termos administrativos mencionados no inciso VI deverão ser submetidos à qualificação registral pelo oficial do registro de imóveis, previamente ao pagamento do valor devido ao expropriado.

Art. 222 – Em todas as escrituras e em todos os atos relativos a imóveis, bem como nas cartas de sentença e formais de partilha, o tabelião ou escrivão deve fazer referência à matrícula ou ao registro anterior, seu número e cartório.

Art. 223 – Ficam sujeitas à obrigação, a que alude o artigo anterior, as partes que, por instrumento particular, celebrarem atos relativos a imóveis.

Art. 224 – Nas escrituras, lavradas em decorrência de autorização judicial, serão mencionadas por certidão, em breve relatório com todas as minúcias que permitam identificá-los, os respectivos alvarás.

Art. 225 – Os tabeliães, escrivães e juizes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário.

§ 1º As mesmas minúcias, com relação à caracterização do imóvel, devem constar dos instrumentos particulares apresentados em cartório para registro.

§ 2º Consideram-se irregulares, para efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior.

§ 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

Art. 226 – Tratando-se de usucapião, os requisitos da matrícula devem constar do mandado judicial⁴⁷⁷.

Segundo a doutrina, qualquer negócio jurídico que obrigue a transferência da propriedade é eficaz para ser levado a registro como a homologação de partilha amigável, *in verbis*:

⁴⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

O registro do título translativo (contrato de compra e venda, contrato de permuta e qualquer outro negócio jurídico que obrigue a transferir a propriedade de um bem imóvel) no Registro de Imóveis é o modo mais frequente de aquisição da propriedade imobiliária na experiência jurídica brasileira. A tradicional importância atribuída aos bens imóveis, por um lado, e a possibilidade física de sua individualização, pelo outro, contribuíram para a organização de um registro para a transferência da propriedade dos imóveis, que, tornando-a pública, proporciona maior segurança à circulação da riqueza imobiliária. O direito romano não conheceu o registro de imóveis, mas alguns autores enxergam vestígios da sua existência na Antiguidade grega e egípcia. Entretanto, a origem do registro de imóveis, tal qual o conhecemos, situa-se com maior precisão na Idade Média, no conjunto de livros em que os senhores feudais mantinham os assentos de suas relações dominicais com os vassalos. Os registros tinham mera finalidade de prova dos atos, mas a doutrina germânica viria a lhe atribuir efeito constitutivo⁴⁷⁸.

O CPC prevê expressamente que a sentença que reconhece obrigação de emitir declaração de vontade, como *in casu* e nas hipóteses de adjudicação compulsória, substitui os efeitos da declaração de vontade devida em instrumento público, autorizando o registro, *in verbis*:

Art. 501. Na ação que tenha por objeto a emissão de declaração de vontade, a sentença que julgar procedente o pedido, uma vez transitada em julgado, produzirá todos os efeitos da declaração não emitida⁴⁷⁹.

No que se refere especificamente à sentença homologatória, Alexandre Freitas Câmara reforça que um dos seus efeitos é o de converter o acordo em título executivo judicial, dotado da mesma eficácia executiva conferida às sentenças condenatórias. O fundamento legal reside expressamente no art. 515, III, do CPC:

c) DECISÃO HOMOLOGATÓRIA DE AUTOCOMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL DE QUALQUER NATUREZA. Há casos em que existe um conflito instaurado entre as partes, mas ainda não há processo judicial entre elas e, não obstante isso, alcançam elas uma solução consensual para seu litígio. Neste caso, é perfeitamente possível que as partes, já de comum acordo, queiram dar ao acordo que celebraram eficácia de título executivo judicial. Para isso, deverão instaurar um processo de jurisdição voluntária (art. 725, VIII), através do qual pedirão ao juízo competente para que homologue a autocomposição que celebraram. Uma vez proferida a sentença homologatória, esta terá eficácia de título executivo judicial (art. 515, III). Figure-se, aqui, um exemplo: uma criança, órfã de pai, representada por mãe, e seu avô paterno celebram um acordo extrajudicial de alimentos, estabelecendo a prestação alimentícia que será paga pelo avô ao neto. Posteriormente, submetem este acordo ao juízo competente (que, no caso, seria o juízo de família). Observado o procedimento previsto para a causa (arts. 719 a 724), a sentença homologatória do acordo é título executivo judicial, apto a embasar uma execução de prestação alimentícia (ou, como prefere a terminologia da lei processual, cumprimento da sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de prestar alimentos)⁴⁸⁰.

Deve-se agregar a argumentação a favor da registrabilidade da sentença homologatória, a reconhecimento da eficácia de documento particular de partilha para fins de transferência de bem entre conviventes, passível de registro (art. 610, § 1º CPC), bem como, a homologação de partilha amigável, como expressamente se extrai da regra do artigo 657, também do CPC.

Art. 610. Havendo testamento ou interessado incapaz, proceder-se-á ao inventário judicial.

§ 1º Se todos forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.

⁴⁷⁸ SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil contemporâneo**. São Paulo: SaraivaJur, 2024. índice eletrônico: 922.

⁴⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

⁴⁸⁰ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 535.

§ 2º O tabelião somente lavrará a escritura pública se todas as partes interessadas estiverem assistidas por advogado ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

[...]

Art. 657. A partilha amigável, lavrada em instrumento público, reduzida a termo nos autos do inventário ou constante de escrito particular homologado pelo juiz, pode ser anulada por dolo, coação, erro essencial ou intervenção de incapaz, observado o disposto no § 4º do art. 966⁴⁸¹.

Negar eficácia a transação realizada por pessoas capazes e acompanhadas de seus advogados e defensores, em juízo, perante o magistrado, além de impor desarrazoado desprestígio ao ato judicial, afronta o necessário incentivo às soluções autocompositivas como política pública da Administração da Justiça, imposta pela lei civil, *in verbis*:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial⁴⁸².

Apesar da conhecida recalcitrância de alguns julgadores e registradores em reconhecer, na prática forense, eficácia a atos de homologação de transação manifestada livremente por partes capazes, representadas por seus defensores e advogados, a interpretação finalística pela possibilidade de registro de sentença homologatória de partilha entre conviventes pode ser reconhecida nos seguintes julgados, alguns diretamente e em outros como *obter dictum*, *in verbis*:

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA Quarta Câmara Cível
Processo: APELAÇÃO CÍVEL n. 8076546-10.2021.8.05.0001 Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível
APELANTE: MARIA DOS REIS CRISPINIANO DOS SANTOS Advogado (s): ELIUSON SANTOS
MARTINS APELADO: EVANGIVALDO SILVA DOS SANTOS Advogado (s): ANTONIO RAIMUNDO DOS SANTOS
ACORDÃO APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DE FAMÍLIA. DIVÓRCIO CONSENSUAL. HOMOLOGAÇÃO PARCIAL DE ACORDO. EXCLUSÃO DE IMÓVEL POR AUSÊNCIA DE PROVA DA PROPRIEDADE. DIREITOS POSSESSÓRIOS RECONHECIDOS PELAS PARTES. POSSIBILIDADE DE PARTILHA. MANIFESTAÇÃO DE VONTADE LIVRE E CONSCIENTE. REFORMA DA SENTENÇA. I. Caso em exame Trata-se de apelação cível interposta contra sentença que homologou parcialmente acordo de divórcio celebrado perante o CEJUSC, excluindo da partilha o imóvel descrito no item 2.1 por ausência de documentação comprobatória da posse/propriedade. A apelante sustenta a validade do acordo integral, argumentando que a posse é um direito reconhecido pelo ordenamento jurídico, sendo passível de partilha independentemente da comprovação formal da propriedade. II. Questão em discussão A controvérsia cinge-se à possibilidade de homologação da partilha de bens imóveis em acordo de divórcio quando as partes declaram ter apenas a posse dos bens, sem a apresentação de documentos formais de propriedade. III. Razões de decidir O acordo celebrado perante o CEJUSC representa manifestação inequívoca da vontade das partes, assistidas por seus respectivos advogados, presumindo-se que ambos conhecem a situação fática e jurídica dos bens que pretendem partilhar. As partes expressamente declararam que têm a posse mansa e pacífica dos imóveis objeto do acordo, informando seus respectivos valores, localização e características, declaração que, feita sob compromisso e assistência jurídica, goza de presunção de veracidade e boa-fé. A posse constitui direito autônomo passível de proteção jurídica independentemente da propriedade, por força dos artigos 1.196 e seguintes do Código Civil, podendo os direitos possessórios ser objeto de partilha, desde que não haja impugnação por terceiros. A jurisprudência pátria admite a partilha de direitos possessórios no âmbito de ações de divórcio, quando há consenso entre as partes e inexistência de prejuízo a terceiros. A sentença homologatória não constitui título translativo de propriedade, mas apenas reconhece

⁴⁸¹ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

⁴⁸² BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

os direitos declarados pelas partes no acordo, sendo que eventual registro imobiliário dependerá da apresentação dos documentos exigidos pela legislação pertinente. IV. Dispositivo Recurso conhecido e provido para homologar integralmente o acordo celebrado pelas partes. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Apelação Cível nº 8076546-10.2021.8 .05.0001, em que figuram como apelante MARIA DOS REIS CRISPINIANO DOS SANTOS e como apelado EVANGIVALDO SILVA DOS SANTOS ACORDAM os Desembargadores integrantes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia, à unanimidade, em conhecer e DAR PROVIMENTO AO RECURSO, nos termos do voto da eminente Relatora. Sala das Sessões, data registrada no sistema. Des. GARDÊNIA PEREIRA DUARTE Relatora (TJ-BA – Apelação: 80765461020218050001, Relator.: Gardenia Pereira Duarte, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 16/06/2025)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE EXTINÇÃO DE CONDOMÍNIO – IMÓVEL OBJETO DE PARTILHA EM ACORDO DE DIVÓRCIO – SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA – AUSÊNCIA DE AVERBAÇÃO NO REGISTRO IMOBILIÁRIO – PROVA DO DOMÍNIO INEXISTENTE – AUSÊNCIA DE PRESUPOSTO DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO – EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. – Para o desenvolvimento válido e regular da ação de extinção de condomínio é imprescindível a comprovação da copropriedade do imóvel litigioso, a qual se dá por meio do registro imobiliário respectivo, nos termos do art. 1.245, caput e § 1º, do Código Civil – Embora demonstrada a partilha do imóvel litigioso mediante sentença homologatória de acordo de divórcio, a ausência de averbação correspondente no registro do bem obsta o processamento da extinção de condomínio ora pretendida. (TJ-MG – Apelação Cível: 50043510520228130621, Relator.: Des.(a) Habib Felipe Jabour, Data de Julgamento: 18/06/2024, Câmaras Cíveis / 18ª Câmara Cível, Data de Publicação: 18/06/2024)

AGRAVO DE PETIÇÃO. SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA DE DIVÓRCIO CONSENSUAL E PARTILHA DE BENS. PENHORA DE BEM IMÓVEL VÁLIDA. Ainda que ostente a sentença, que homologou o divórcio consensual e a partilha dos bens imóveis, natureza constitutiva, assim como a escritura pública, não transfere a propriedade do imóvel. A ausência do registro de averbação do formal de partilha na matrícula do bem inviabiliza a transferência de domínio, conforme o disposto na norma do art. 172 da Lei nº. 6.015 /73, tendo em vista que não se pode regularizar o imóvel com saltos na cadeia de matrículas. (TRT-1 – Agravo de Petição: 01003711920235010064, Relator.: Claudio Jose Montesso, Data de Julgamento: 18/10/2023, Quinta Turma, Data de Publicação: DEJT)

Caso, no entanto, prevaleça a interpretação em sentido oposto, afastando a eficácia da sentença homologatória, restará a imposição da obrigação de fazer consistente na emissão de vontade em documento capaz de extinguir o condomínio mediante registro, nascendo interesse de agir em processo de conhecimento cuja sentença substituirá a declaração de vontade na forma do art. 501, CPC.

3.2. Da relatividade subjetiva dos contratos e da impossibilidade de terceiros exigirem seu cumprimento

A relação jurídica que deu origem ao alegado crédito locatício decorre exclusivamente do contrato celebrado entre o Sr. J.M.N.T. e a empresa Telemar/Oi, cuja formação antecede a dissolução da união estável e permanece alheia a ela.

Trata-se de negócio jurídico bilateral circunscrito à esfera patrimonial dos contratantes, regido pelos princípios da autonomia privada, da função social e da boa-fé objetiva.

Nesse sentido, precisa a doutrina de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho ao conceituar o contrato como:

um negócio jurídico bilateral, por meio do qual as partes, visando a atingir determinados interesses patrimoniais, convergem as suas vontades, criando um dever jurídico principal (de dar, fazer ou não fazer), e, bem assim, deveres jurídicos anexos, decorrentes da boa-fé objetiva e do superior princípio da função social⁴⁸³.

⁴⁸³ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**: volume único. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 619-620.

A partir dessa definição, os autores enfatizam que os efeitos contratuais são necessariamente restritos aos sujeitos que manifestaram suas vontades na formação da avença, afirmando o seguinte:

3.3. Princípio da relatividade subjetiva dos efeitos do contrato

Regra geral, os contratos só geram efeitos entre as próprias partes contratantes, razão por que se pode afirmar que a sua oponibilidade não é absoluta ou erga omnes, mas, tão somente, relativa.

Como negócio jurídico, em que há a manifestação espontânea da vontade para assumir livremente obrigações, as disposições do contrato, a priori, somente interessam às partes, não dizendo respeito a terceiros estranhos à relação jurídica obrigacional⁴⁸⁴.

À luz dessa moldura teórica, a assistida, como terceira estranha ao contrato de locação, carece de qualquer suporte jurídico que lhe permita exigir da locatária o cumprimento de obrigação derivada de relação obrigacional que não integrou, ainda que o acordo homologado na ação de união estável tenha assegurado o direito à percepção de metade dos valores locatícios auferidos pelo réu.

Logo, eventual obrigação da empresa locatária, se existente e exigível, dirige-se exclusivamente ao locador contratante, de modo que os créditos porventura devidos integrarão apenas o patrimônio deste e, nessa condição, submeter-se-ão às regras da responsabilidade patrimonial no âmbito do cumprimento de sentença.

A relatividade subjetiva dos efeitos contratuais, portanto, inviabiliza a formulação de pretensão direta da assistida contra a Telemar/Oi e afasta a possibilidade de reconhecimento de legitimidade ativa para o ajuizamento de ação autônoma destinada à cobrança ou ao repasse de valores, sob pena de distorção dos limites estruturais da obrigação contratual e de violação ao art. 17 do Código de Processo Civil⁴⁸⁵.

Dessa constatação decorre a aplicação do princípio da relatividade subjetiva dos contratos (*res inter alios acta aliis non nocet nec prodest* – “aquilo que é ajustado entre uns, a outros não prejudica, nem aproveita” – tradução livre)⁴⁸⁶, segundo o qual os efeitos da convenção não alcançam terceiros que não participaram da relação obrigacional. Ainda que o acordo da união estável tenha reconhecido à autora o direito ao recebimento de metade dos alugueres, tal estipulação não irradia efeitos imediatos sobre a empresa locatária, que não assumiu qualquer obrigação perante ela. Desse modo, carece à autora legitimidade ativa para exigir diretamente da Oi/Telemar o pagamento de alugueres, nos termos do art. 17 do CPC.

O direito da usuária à percepção de metade dos valores locatícios não deriva do contrato de locação firmado entre o réu e a empresa Telemar/Oi, mas exclusivamente do acordo celebrado no âmbito da ação de dissolução de união estável, cuja homologação judicial conferiu-lhe a natureza de título executivo judicial.

Esse quadro se torna ainda mais evidente diante da decretação da falência da Oi/Telemar, ocorrida em 10 de novembro de 2025. A falência atrai a competência do juízo universal e acarreta a suspensão de todas as ações e execuções individuais (arts. 6º e 76 da Lei 11.101/2005⁴⁸⁷), exigindo que eventuais créditos

⁴⁸⁴ *Id.*, p. 633.

⁴⁸⁵ Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

⁴⁸⁶ Explica Flávio Tartuce que “o contrato, como típico instituto de direito pessoal, gera efeitos inter partes, em regra, máxima que representa muito bem o princípio em questão. Contrapõe-se tal regramento, inerente ao direito obrigacional, à eficácia erga omnes dos direitos reais, regidos pelo princípio da publicidade” (TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 1231-1232).

⁴⁸⁷ Art. 6º A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implica:
I – suspensão do curso da prescrição das obrigações do devedor sujeitas ao regime desta Lei;
II – suspensão das execuções ajuizadas contra o devedor, inclusive daquelas dos credores particulares do sócio solidário, relativas a créditos ou obrigações sujeitos à recuperação judicial ou à falência
III – proibição de qualquer forma de retenção, arresto, penhora, sequestro, busca e apreensão e constrição judicial ou extrajudicial sobre os bens do devedor, oriunda de demandas judiciais ou extrajudiciais cujos créditos ou obrigações sujeitem-se à recuperação judicial ou à falência.
Art. 76. O juízo da falência é indivisível e competente para conhecer todas as ações sobre bens, interesses e negócios do falido, ressalvadas as causas trabalhistas, fiscais e aquelas não reguladas nesta Lei em que o falido figurar como autor ou litisconsorte ativo. (BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário

contra a massa falida sejam habilitados no concurso de credores. Ainda que haja crédito locatício pendente, ele integraria exclusivamente o patrimônio do réu, e somente ele poderia habilitá-lo, ao considerar que a autora, que não é credora da locatária, não detém legitimidade para fazê-lo.

Nesse contexto, eventual crédito decorrente da relação locatícia somente pode ser alcançado mediante instrumentos executivos dirigidos ao patrimônio do réu, preservando-se os limites subjetivos do título executivo. Logo, interpretando-se os termos da avença e considerando-se a inexistência de transferência efetiva do bem imóvel, que permanece sob a titularidade registral do réu, conclui-se que a assistida não possui legitimidade ativa para ajuizar ação autônoma contra a Oi/Telemar.

Nos termos do art. 515, II e III, do Código de Processo Civil⁴⁸⁸, constituem títulos executivos judiciais, respectivamente, “a sentença condenatória proferida no processo civil” e “a decisão homologatória de autocomposição judicial ou extrajudicial”.

Com a homologação, a obrigação torna-se plenamente exigível pelo rito do cumprimento de sentença, disciplinado no art. 513 e seguintes do CPC.

Alexandre Freitas Câmara⁴⁸⁹ descreve a natureza e a função do título executivo ao consignar que ele é “o ato jurídico dotado de eficácia executiva”, apto a permitir a incidência da responsabilidade patrimonial, entendida como “a possibilidade de sujeição de um patrimônio para viabilizar a realização de um crédito”. O autor prossegue afirmando que “o título executivo é o ato jurídico capaz de legitimar a prática dos atos de constrição a serem praticados sobre os bens que integram um dado patrimônio, de forma a tornar viável sua utilização na satisfação de um crédito”.

No que se refere especificamente à sentença homologatória, o mesmo autor reforça que um dos seus efeitos é o de converter o acordo em título executivo judicial, dotado da mesma eficácia executiva conferida às sentenças condenatórias. O fundamento legal reside expressamente no art. 515, III, do CPC. A doutrina destaca:

c) DECISÃO HOMOLOGATÓRIA DE AUTOCOMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL DE QUALQUER NATUREZA. Há casos em que existe um conflito instaurado entre as partes, mas ainda não há processo judicial entre elas e, não obstante isso, alcançam elas uma solução consensual para seu litígio. Neste caso, é perfeitamente possível que as partes, já de comum acordo, queiram dar ao acordo que celebraram eficácia de título executivo judicial. Para isso, deverão instaurar um processo de jurisdição voluntária (art. 725, VIII), através do qual pedirão ao juízo competente para que homologue a autocomposição que celebraram. Uma vez proferida a sentença homologatória, esta terá eficácia de título executivo judicial (art. 515, III). Figure-se, aqui, um exemplo: uma criança, órfã de pai, representada por mãe, e seu avô paterno celebram um acordo extrajudicial de alimentos, estabelecendo a prestação alimentícia que será paga pelo avô ao neto. Posteriormente, submetem este acordo ao juízo competente (que, no caso, seria o juízo de família). Observado o procedimento previsto para a causa (arts. 719 a 724), a sentença homologatória do acordo é título executivo judicial, apto a embasar uma execução de

e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁴⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

⁴⁸⁹ “17.4.1 prestação, exigir o cumprimento da prestação do outro (art. 476 do CC). Neste caso, então, incumbirá ao exequente comprovar que adimpliu sua prestação, sob pena de extinção do processo (art. 787). Pode acontecer, porém, de o exequente ainda não ter cumprido sua prestação e isto passar despercebido pelo juiz, que determina a citação do executado. Pois neste caso se admite que o executado deposite em juízo a prestação ou coisa por ele devida, como forma de eximir-se de sua obrigação, não se permitindo, porém, ao exequente seu levantamento enquanto não cumprir (ou demonstrar que já cumprira) a prestação que lhe toca (art. 787, parágrafo único). Título Executivo. Chama-se título executivo ao ato jurídico dotado de eficácia executiva. Trata-se, pois, de um ato jurídico com aptidão para permitir a incidência da responsabilidade patrimonial (conceito de que se tratará com mais vagar adiante, mas que agora precisa ser ao menos apresentado para que se possa compreender a definição de título executivo). Consiste a responsabilidade patrimonial (em uma definição que tão somente se propõe a uma primeira apresentação do fenômeno) na possibilidade de sujeição de um patrimônio para viabilizar a realização de um crédito. Assim, o título executivo é o ato jurídico capaz de legitimar a prática dos atos de agressão a serem praticados sobre os bens que integram um dado patrimônio, de forma a tornar viável sua utilização na satisfação de um crédito” (CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 530).

prestação alimentícia (ou, como prefere a terminologia da lei processual, cumprimento da sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de prestar alimentos)⁴⁹⁰.

À luz desse arcabouço normativo e doutrinário, observa-se que a via adequada para satisfação do crédito da usuária é o cumprimento de sentença, mediante atos de constrição sobre o patrimônio do devedor, nos termos dos arts. 513, 523, 524 e 525 do CPC⁴⁹¹.

Possuindo natureza essencialmente patrimonial, a execução civil por quantia certa contra devedor solvente, como reconhece o art. 789, prevê que “o devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens, presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei”.

Do mesmo modo, o art. 790 estabelece que “sujeitam-se à execução os bens do devedor”, reafirmando que somente o patrimônio do obrigado pode suportar atos expropriatórios.

A própria doutrina⁴⁹² reforça essa compreensão ao assinalar que “a atividade executiva é essencialmente patrimonial”, esclarecendo que “os atos executivos incidem sobre bens do executado” e que responsabilidade patrimonial consiste na “sujeitabilidade de bens à execução, de modo que os bens sobre os quais tal responsabilidade incide ficam sujeitos a suportar atos executivos, podendo vir a ser usados para a satisfação do crédito exequendo”.

Nesse contexto, eventual crédito decorrente do contrato de locação pertencente exclusivamente ao patrimônio do locador, em regra, somente pode ser alcançado pela penhora de créditos no âmbito do próprio cumprimento de sentença (arts. 831 e seguintes do CPC⁴⁹³), intimando-se o executado ou o locatário a depositar em juízo metade dos alugueres (art. 859 do CPC⁴⁹⁴).

Conclui-se, portanto, que devem ser tomadas medidas executivas contra o ex-convivente, no âmbito do cumprimento de sentença, adotando, além de meios executivos diretos, como a penhora do bem ou dos direitos relativos ao bem que restou no seu patrimônio ou a intimação da locatária para depositar os alugueres em juízo, como penhora de frutos e rendimentos (art. 855 e ss do CPC), bem como, medidas coercitivas indiretas previstas no art. 139, IV, do CPC⁴⁹⁵, tais como inscrição em cadastros de inadimplen-

⁴⁹⁰ *Id.*, p. 535.

⁴⁹¹ TÍTULO II – DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA

Art. 513. O cumprimento da sentença será feito segundo as regras deste Título, observando-se, no que couber e conforme a natureza da obrigação, o disposto no Livro II da Parte Especial deste Código.

Art. 514. Quando o juiz decidir relação jurídica sujeita a condição ou termo, o cumprimento da sentença dependerá de demonstração de que se realizou a condição ou de que ocorreu o termo.

Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

II – a decisão homologatória de autocomposição judicial;

Tribunal de Justiça; (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

⁴⁹² CÂMARA, *op. cit.*, p. 553.

⁴⁹³ Art. 831. A penhora deverá recair sobre tantos bens quantos bastem para o pagamento do principal atualizado, dos juros, das custas e dos honorários advocatícios.

Art. 832. Não estão sujeitos à execução os bens que a lei considera impenhoráveis ou inalienáveis. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

⁴⁹⁴ Art. 859. Recaindo a penhora sobre direito a prestação ou a restituição de coisa determinada, o executado será intimado para, no vencimento, depositá-la, correndo sobre ela a execução. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

⁴⁹⁵ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

IV – determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

tes (SPC/Serasa), restrições de crédito, apreensão de passaporte⁴⁹⁶ e outras técnicas executivas atípicas adequadas, proporcionais e aptas a garantir a satisfação do crédito.

4. Da conclusão

A análise do caso revela, de início, que a sentença homologatória do acordo de dissolução de união estável não transferiu de imediato a propriedade do imóvel do item “b”, nos termos do art. 1.245 do Código Civil, mas é título translativo hábil a fazê-lo, mediante o requerimento de expedição de mandado de registro ao juízo que homologou a transação ou, sucessivamente, a propositura de ação de emissão de declaração de vontade na forma do art. 501, CPC.

Nessas condições, não há base jurídica para o ajuizamento de ação autônoma pela assistida contra a Telemar/Oi. O título executivo formado na ação de dissolução de união estável vincula exclusivamente as partes que o firmaram, nos termos do art. 515 do CPC, e não pode ser estendido a terceiros estranhos à formação da obrigação. A obrigação de repassar metade dos alugueres é obrigação pessoal do réu, e não obrigação da empresa locatária perante a usuária.

Eventual crédito locatício pendente integra o patrimônio do Sr. J.M.N.T. e somente pode ser alcançado por meios executivos no próprio cumprimento de sentença, como penhora de créditos, bloqueios de ativos ou penhora no rosto dos autos, nos termos do art. 860 do CPC. Já em relação ao imóvel do item “b”, atribuído à assistida, a providência cabível é a execução da obrigação de fazer consistente na transferência da propriedade, conforme arts. 497, 536 e 537 do CPC.

Reconhecendo-se a obrigação de repassar metade dos alugueres como obrigação pessoal do réu, eventual crédito locatício pendente integra o patrimônio do Sr. J.M.N.T. podendo ser alcançado por meios executivos no próprio cumprimento de sentença, como penhora de créditos, bloqueios de ativos ou penhora no rosto dos autos, nos termos do art. 860 do CPC ou mediante o emprego das medidas executivas típicas e atípicas cabíveis, sempre dentro dos limites subjetivos do título judicial.

Sendo o que cabia esclarecer no momento, com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, reiterando-se que esta manifestação não possui caráter vinculativo, em respeito à independência funcional da Exma. Sra. Defensora Pública Consultante, a quem cabe a apreciação final dos fundamentos jurídicos, da viabilidade da demanda e da definição das medidas eventualmente cabíveis.

Permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

⁴⁹⁶ É VÁLIDA ordem de apreensão do passaporte de devedor que vendeu tudo e fugiu do país. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, 03 set. 2024. Notícias. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta1p/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/03092024-E-valida-ordem-de-apreensao-do-passaporte-de-devedor-que-vendeu-tudo-e-fugiu-do-pais.aspx>. Acesso em: 18 mar. 2026

4.22. Parecer nº 37/2025/COCIV/DPGERJ

Intervenção da curadoria especial em sede de Ação de Alimentos. Paralisação ou extinção do feito. Desídia do representante legal. Funções institucionais da Defensoria Pública. Direito à prestação alimentar.

1. Objeto do parecer e decisão de afetação do tema à atuação estratégica em precedentes

Trata-se de procedimento inaugurado por esta Coordenação Cível (COCIV), instada pela Subdefensoria Pública Geral Institucional (SUBINST), com o objetivo de traçar atuação estratégica acerca da *intervenção* da Defensoria Pública para exercício do *munus* de Curador Especial^{497/498} nos casos em que ficar configurado abandono da ação de alimentos pelo representante legal do alimentando, e o consequente conflito aparente entre o representante e o representado incapaz, na forma do artigo 72, I, do Código de Processo Civil (CPC)⁴⁹⁹.

A necessidade de debate interno acerca do tema exsurge da transcendência que a intervenção impõe como interesse primário e secundário institucionais, após decisão da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁵⁰⁰, que, por unanimidade, decidiu que o abandono da ação de alimentos pelo representante legal de incapaz exige a nomeação da Defensoria Pública para atuar como curadora especial do alimentando.

No caso de origem, após prolação de decisão que fixou os alimentos provisórios, foi determinada a intimação das partes para a audiência de conciliação. Contudo, a mãe e representante legal do alimentando não foi localizada e, mesmo após intimação pessoal para impulsionar o andamento do processo, permaneceu inerte. Diante dessa omissão, passados quatro anos do ajuizamento da ação e estando o feito paralisado há dois anos, o juízo de primeiro grau, em decisão formalista, extinguiu o processo sem resolução do mérito, com base no artigo 485, inciso III, do CPC⁵⁰¹.

⁴⁹⁷ Art. 4. São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:
[...]

XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei;

[...] (BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 17 mar. 2026)

⁴⁹⁸ Art. 22 – Aos Defensores Públicos incumbe, genericamente, o desempenho das funções de advogado dos juridicamente necessitados, competindo-lhes especialmente:

X – exercer a função de curador especial de que tratam os códigos de Processo Penal e de Processo Civil, alvo quando a lei a atribuir especificamente a outrem;

XI – exercer a função de curador nos processos em que ao Juiz competir a nomeação, inclusive a de procurador à lide do interditando, quando a interdição for pedida pelo órgão do Ministério Público e na Comarca não houver tutor judicial; (RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Complementar nº 6, de 12 de maio de 1977**. Dispõe sobre a organização da assistência judiciária do Estado do Rio de Janeiro, estabelece o regime jurídico de seus membros e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa, [1994]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-complementar-n-6-1977-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-organizacao-da-assistencia-judiciaria-do-estado-do-rio-de-janeiro-estabelece-o-regime-juridico-de-seus-membros-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 17 mar. 2026)

⁴⁹⁹ Art. 72. O juiz nomeará curador especial ao:

I – incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade; (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵⁰⁰ ABANDONO de ação de alimentos justifica atuação da Defensoria como curadora especial de incapaz. Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF, 2025. Notícias. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/paginas/Comunicacao/Noticias/2025/12112025-Abandono-de-acao-de-alimentos-justifica-atuacao-da-Defensoria-como-curadora-especial-de-incapaz.aspx>. Acesso em: 17 mar. 2026.

⁵⁰¹ Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

III – por não promover os atos e as diligências que lhe incumbir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias; (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

A Defensoria Pública, contudo, interpôs recurso de apelação, buscando sua nomeação como curadora especial da criança, mas o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) entendeu não haver fundamento jurídico para atender ao pedido, nem para a nomeação do Ministério Público (MPRJ) para assumir o polo ativo da demanda, tendo em vista que o menor já estava representado pela mãe.

Em recurso ao STJ, o *Parquet* sustentou que a conduta desidiosa da representante legal da criança configuraria conflito de interesses e, em última análise, equivaleria à ausência de representação legal, o que autorizaria a nomeação da Defensoria Pública como curadora especial do alimentando.

O presente pretende subsidiar atuação estratégica e se destina a fomentar o debate sobre a atuação da Defensoria Pública como curadora especial, em contraditório, pelos Defensores Públicos cujas atribuições toquem o tema, respeitando-se sua independência funcional.

Observe-se, portanto, que o tema tratado produz os seguintes questionamentos:

- 1) Quem deve representar o incapaz em ações de alimentos quando não possuir representante legal ou quando os interesses desta colidirem com os daquele?
- 2) A mera desídia do representante caracteriza “interesse conflitante”?
- 3) Como a Defensoria Pública pode e deve se posicionar diante da exigência de sua intervenção como curadora especial do alimentando através de nomeação judicial?

Outrossim, em razão do impacto na atuação dos defensores públicos com atribuição para ações de alimentos, curadoria especial e nos tribunais, demonstrando a transcendência do tema em razão do interesse institucional primário e secundário, determina-se a afetação do presente tema à condição de atuação estratégica, devendo ser marcada audiência pública pela via remota, em data oportuna e com a devida antecedência e publicidade, para a participação no debate dos defensores públicos de primeiro e segundo graus com atribuição que toque o tema, notificando-se todos através das vias oficiais da COCIV.

É o relatório.

2. Da hipótese de atuação da curadoria especial. Conflito de interesses entre civilmente incapaz e seu representante legal

As hipóteses de atuação da Curadoria Especial estão expressamente elencadas no art. 72 do CPC⁵⁰², dentre elas a do incapaz se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade.

O curador especial é o representante processual nomeado *ad hoc* pelo juízo em favor de incapaz processual para que a parte possa efetivamente participar do contraditório em processo que figure como parte ou interessado⁵⁰³.

No que tange especificamente ao objeto do caso em estudo, a nomeação de curador especial tem por razão prover *legitimatío ad processum* ao civilmente incapaz com representação deficiente em virtude de conflito de interesses com seu representante legal.

⁵⁰² Art. 72. O juiz nomeará curador especial ao:

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

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

Parágrafo único. A curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵⁰³ DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 387

No mesmo sentido do CPC, o parágrafo único do artigo 142, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁵⁰⁴ também determina a nomeação de curador especial ao menor de idade quando seus interesses se contraponham aos de seus responsáveis.

Tal dispositivo possui estreita relação com o artigo 141, do mesmo ECA, que garante o acesso à justiça de crianças e adolescentes, a ser prestado por Defensor Público ou advogado nomeado, na forma de seu parágrafo primeiro⁵⁰⁵.

Portanto, a intervenção da “curadoria especial possui caráter eminentemente protetivo, sendo destinada a assegurar a tutela dos interesses daquele cuja peculiar condição de vulnerabilidade poderia impedi-lo de ter plena ciência acerca do processo ou de exercer adequadamente a defesa de seus direitos em juízo”⁵⁰⁶.

A nomeação de curador especial, dessa forma, concretiza os direitos fundamentais ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, sendo sua ausência causa de nulidade absoluta, conforme jurisprudência pacífica do STJ, *verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL – AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE DOCUMENTOS PÚBLICOS – DECISÃO MONOCRÁTICA CONCEDENDO PROVIMENTO AO APELO NOBRE, PARA RECONHECER A NULIDADE DOS ATOS PROCESSUAIS PRATICADOS SEM A INTERVENÇÃO DO CURADOR ESPECIAL. INSURGÊNCIA DO AUTOR. 1. Quando o revel é citado por edital ou com hora certa, modalidades de citação ficta, o Código de Processo Civil exige que àquele seja dado curador especial (artigo 9º, II), a quem não se aplica o ônus da impugnação específica (artigo 302, parágrafo único, do mesmo diploma processual). 1.1. A nomeação de curador especial, então, é imperativa, cogente, porque sobre a citação ficta (seja por hora certa, ou pela via editalícia) pesa a presunção de que poderá o réu não ter tido efetivo conhecimento da existência da demanda. Visa, portanto, garantir o contraditório efetivo e real quando não se tem certeza de que o réu tomou ciência da ação em face dele aforada. Trata-se de múnus público imposto com o objetivo de preservar o direito de defesa, consubstanciando a bilateralidade do processo. Precedentes. 1.2. Cumpre destacar que se reveste de nulidade absoluta a sentença que viola o princípio constitucional e direito fundamental de garantia ao contraditório e à ampla defesa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal), corolário do princípio do devido processo legal, caracterizado pela possibilidade de resposta e a utilização de todos os meios de defesa em direito admitidos. 2. Agravo regimental desprovido. (STJ – AgRg no REsp: 1089338 SP 2008/0197359-0, Relator.: Ministro Marco Buzzi, Data de Julgamento: 17/12/2013, T4 – Quarta Tuma, Data de Publicação: DJe 04/02/2014)

3. Da função atípica da defensoria pública. Da curadoria especial exercida pela defensoria pública

Inicialmente deve ser considerada a natureza da Defensoria Pública, configurada como instituição constitucionalmente vocacionada à promoção dos direitos humanos e defesa, judicial e extrajudicial, dos interesses individuais e coletivos dos necessitados em todos os graus⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ Art. 142. Os menores de dezesseis anos serão representados e os maiores de dezesseis e menores de vinte e um anos assistidos por seus pais, tutores ou curadores, na forma da legislação civil ou processual.

Parágrafo único. A autoridade judiciária dará curador especial à criança ou adolescente, sempre que os interesses destes colidirem com os de seus pais ou responsável, ou quando carecer de representação ou assistência legal ainda que eventual. (BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵⁰⁵ Art. 141. É garantido o acesso de toda criança ou adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, por qualquer de seus órgãos.

§ 1º. A assistência judiciária gratuita será prestada aos que dela necessitarem, através de defensor público ou advogado nomeado. (BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵⁰⁶ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. A curadoria especial no novo Código de Processo Civil. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (Coord.). Defensoria Pública. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Repercussões do Novo CPC, vol. 5; coordenador geral Fredie Didier Jr.).

⁵⁰⁷ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a

Com a constitucionalização do processo civil e após o advento do CPC, a Defensoria Pública passou a ter Título próprio dentro do capítulo destinado aos auxiliares da justiça, sendo previsto expressamente que a instituição exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita (art. 185, CPC⁵⁰⁸).

A atuação da Defensoria Pública como Curador Especial, assim, decorre de expressa determinação legal, na forma do art. 72, parágrafo único do CPC combinado com o art. 4º, XVI da Lei Complementar n.º: 80/1994 e art. 22, X e XI da Lei Complementar Estadual nº 06/1977⁵⁰⁹.

Nessa esteira, lecionam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery:

A curadoria especial no processo civil é função institucional da defensoria pública, seja na justiça federal (comum ou especial), seja na justiça estadual. A lei nada ressalvou quanto a essa função institucional da defensoria pública, de sorte que ela é típica e exclusiva dos defensores públicos. A curadoria especial foi cometida à defensoria pública pelo LDP 4.º XVI, norma de caráter geral aplicável aos Estados por força do CF 134 § 1.º e LDP 2.º III e 97 ss. Sendo assim, a atual redação do par. ún. apenas referenda uma situação já vigente na sistemática anterior⁵¹⁰.

Vale, ainda, destacar os ensinamentos de Diogo Esteves e Franklyn Roger⁵¹¹ sobre a assistência prestada pela Defensoria Pública aos menores pelo exercício da curadoria especial:

De acordo com o art. 72, I, 2ª parte do CPC/2015, “o juiz nomeará curador especial ao incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade”. De maneira semelhante, porém abrangendo apenas as hipóteses de incapacidade decorrente da menoridade, o art. 142, parágrafo único, 1 a parte do ECA determina que à criança ou ao adolescente seja fornecido curador especial “sempre que os interesses destes colidirem com os de seus pais ou responsável”.

Nesse caso, embora o incapaz possua quem o represente ou assista em juízo, a atuação da curadoria especial se revela necessária em virtude da colidência de interesses entre o indivíduo incapacitado e aquele que exerce sua representação processual. Na verdade, por possuir interesses próprios que se antagonizam com os interesses do incapaz, não detém o pai, tutor ou curador civil condições de desempenhar legitimamente a função de representante ou assistente. Dessa forma, por não possuir o incapaz condições de estar sozinho em juízo e por estar sua representação processual comprometida pela contraposição de interesses, a atuação da curadoria especial constitui medida indispensável para garantir *legitimatatio ad processum* à parte civilmente incapacitada.

defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014). BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵⁰⁸ Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita. (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵⁰⁹ “Restando identificada no processo a ocorrência de situação que reclame a presença da curadoria, não se mostra necessário que o juiz profira decisão nomeando a Defensoria Pública como curadora especial; a nomeação neste caso é despendida e descabida. Como a investidura decorre expressamente da lei, deverá o magistrado simplesmente determinar a abertura de vista para que o Defensor Público analise a existência de hipótese legal de atuação institucional e, se for o caso, passe a exercer a função de curador especial, nos termos do art. 72, parágrafo único, do CPC c/c o art. 4º, XVI da LC nº 80/1994. (ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. A curadoria especial no novo Código de Processo Civil. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (Coord.). Defensoria Pública. Salvador: Juspodivm, 2015. (Coleção Repercussões do Novo CPC, vol. 5; coordenador geral Fredie Didier Jr.)).

⁵¹⁰ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 270.

⁵¹¹ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 551-552.

Nessa hipótese, portanto, tal qual ocorre nos casos de inexistência de representante legal, o curador especial atua como representante processual do incapaz, suprindo sua incapacidade absoluta ou relativa de praticar pessoalmente os atos necessários ao regular desenvolvimento do processo.

Para que reste caracterizada a hipótese legal de atuação da curadoria especial prevista no art. 72, I, 2a parte do CPC/2015 e art. 142, parágrafo único, 1 a parte do ECA, torna-se imprescindível a ocorrência de colidência de interesses entre o incapaz e seu representante legal.

Logo, a curadoria especial consiste em função institucional atípica da Defensoria Pública, o que enseja a dispensa inclusive prévia comprovação de hipossuficiência pela parte assistida⁵¹².

Isso significa dizer que, nas ações de alimentos, quando ficar demonstrada a necessidade de nomeação de curador especial para o alimentando, incapaz, em função da colidência de interesses com seu representante legal, a Defensoria Pública exercerá sua função atípica de Curadoria Especial.

4. Da configuração do conflito de interesses entre o representante legal e o alimentado. Causa que justifica a nomeação de curador especial

Pontes de Miranda⁵¹³ leciona que o conflito de interesses é qualquer situação em que o ganho de causa por parte do incapaz diminuiria, direta ou indiretamente, qualquer interesse econômico ou moral do pai, tutor ou curador.

Todavia, o posicionamento de Sílvio de Salvo Venosa parece mais adequado ao caso concreto, *in verbis*:

Quando colidirem os interesses do progenitor com o do filho menor, este deverá ser representado ou assistido por curador especial, a requerimento do filho ou do Ministério Público, também como aplicação dos princípios gerais sobre conflitos entre representantes e representados. Tal colisão de interesses deve ser vista objetivamente, sempre que as vantagens colimadas ou os direitos na berlinda possam afrontar ou ferir os interesses do filho. Assim, se o pai demonstrar necessidade ou utilidade para venda ou hipoteca de imóvel do filho, ao ser deferida a autorização judicial, incumbe ao juiz que nomeie o curador. Washington de Barros Monteiro (1996, p. 291) lembra que é necessária a nomeação de curador: 'a) para receber em nome do menor doação que lhe vai fazer o pai; b) para concordar com a venda que o genitor efetuará a outro descendente; c) para intervir na permuta entre o filho menor e os pais; d) para levantamento da inalienabilidade que pesa sobre o bem de família⁵¹⁴'.

Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery ensinam no mesmo sentido:

Quando os interesses do incapaz colidirem com os de seu representante legal, haverá necessidade da nomeação de curador especial, de direito material, nos mesmos moldes já analisados no item acima (curadoria de direito material). Esta atividade se dá em resguardo dos interesses do incapaz. O MP pode requerer a nomeação desse curador de direito material, conforme autoriza o CC 1692. A função deve ser desempenhada pelo defensor público (CPC 72 par.ún.). V. CPC 720. V., abaixo, coment. 19 CPC 72⁵¹⁵.

⁵¹² “Em virtude de sua elementar importância no modelo processual brasileiro, o exercício da curadoria especial restou atribuído à Defensoria Pública, como função institucional atípica e exclusiva (art. 72, parágrafo único, do CPC/2015 c/c o art. 4º, XVI, da LC nº 80/1994). Por se tratar de função institucional atípica, a intervenção da curadoria especial não exige a prévia comprovação da incapacidade financeira do sujeito, bastando que reste concretamente configurada a hipótese interventiva abstratamente prevista em lei para que seja desencadeada a atuação funcional da Defensoria Pública.” (ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 545)

⁵¹³ “[conflito de interesses] é qualquer situação em que o ganho de causa por parte do incapaz diminuiria, direta ou indiretamente, qualquer interesse econômico ou moral do pai, tutor ou curador” (MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1974, t. I, p. 286-287)

⁵¹⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Código Civil interpretado**. São Paulo: Atlas, 2019.

⁵¹⁵ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 268.

A questão perpassa necessariamente em analisar quando resta caracterizada a colidência de interesses entre o alimentando e o seu representante legal. O que se depreende do julgado da Terceira Turma do STJ, que não está disponível em razão do necessário segredo de justiça, é que o argumento utilizado para impor a nomeação da Defensoria Pública como curadora especial foi a conduta desidiosa da genitora, que equivaleria a ausência de representação processual, haja vista que no caso concreto foi proferida sentença de extinção sem resolução de mérito por abandono de causa.

Em função de sua condição peculiar a vulnerabilidade é intrínseca às crianças e aos adolescentes, sendo a causa que justifica o microssistema de proteção. A Constituição da República e o ECA, respectivamente em seus artigos 227 e 4º⁵¹⁶, buscam garantir a proteção integral da criança, atribuindo à família a responsabilidade pela manutenção da integridade física e psíquica, à sociedade pela convivência coletiva e harmônica, e ao Estado pelo constante incentivo à criação de políticas públicas.

O ECA criou o Sistema de Garantias dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes visando assegurar a materialização dos direitos dos jovens, integrando a Defensoria Pública no chamado *eixo de defesa*, responsável por garantir a impositividade dos direitos infanto-juvenis e seu acesso à justiça⁵¹⁷.

Paulo Lôbo assim leciona sobre o princípio do melhor interesse:

O princípio do melhor interesse significa que a criança — incluído o adolescente, segundo a Convenção Internacional dos Direitos da Criança — deve ter seus interesses tratados com prioridade, pelo Estado, pela sociedade e pela família, tanto na elaboração quanto na aplicação dos direitos que lhe digam respeito, notadamente nas relações familiares, como pessoa em desenvolvimento e dotada de dignidade. (...) O princípio parte da concepção de ser a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e não como mero objeto de intervenção jurídica e social quando em situação irregular, como ocorria com a legislação anterior sobre os “menores”. Nele se reconhece o valor intrínseco e prospectivo das futuras gerações, como exigência ética de realização de vida digna para todos⁵¹⁸.

Nesse sentido, Diogo Esteves e Franklyn Rogers sustentam:

Em virtude de sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, a criança e o adolescente têm assegurado, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (art. 227 da CRFB c/c art. 4º do ECA). Além disso, nenhuma criança ou adolescente poderá ser objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão, sendo legalmente rechaçada toda conduta comissiva ou omissiva que represente violação aos seus direitos fundamentais (art. 227, in fine da CRFB c/c art. 5º do ECA).

Com o objetivo de garantir a proteção integral da criança e do adolescente, a Constituição Federal responsabiliza uma diversidade de agentes pela promoção dos direitos infantojuvenis, atribuindo à família a responsabilidade pela manutenção da integridade física e psíquica, à sociedade pela convivência coletiva e harmônica, e ao Estado pelo constante incentivo à criação de políticas públicas⁵¹⁹.

⁵¹⁶ Art. 4. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵¹⁷ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 575.

⁵¹⁸ LÔBO, Paulo. **Direito civil: famílias**. v. 5 São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

⁵¹⁹ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 574.

4.1. Vulnerabilidade do alimentado. Da dignidade da pessoa humana e do direito aos alimentos

A Constituição da República consagrou a dignidade da pessoa humana como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro ao inseri-la em seu artigo 3º, III, provendo *status* superior ao rol de direitos fundamentais do artigo 5º.

Nesse sentido, J.J. Canotilho destaca que a dignidade da pessoa humana

é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida⁵²⁰.

Os alimentos são prestações devidas para a satisfação das necessidades pessoais daqueles que não pode provê-las pelo trabalho próprio⁵²¹. De acordo com o artigo 1694, do Código Civil (CC)⁵²², o dever de prestar alimentos abrange todos os aspectos da manutenção de uma vida digna ao alimentante, compatibilizada à sua condição social. Em uma perspectiva civil-constitucional, o art. 6º da CF/88⁵²³ preenche o conceito de alimentos, norteados os fins a que se buscam garantir, que guardam correspondência justamente com os direitos sociais.

Nessa direção, Anderson Schreiber aponta que os alimentos estão estritamente ligados ao princípio da solidariedade familiar:

O dever de prestar alimentos consiste em dever mútuo e recíproco entre parentes, cônjuges ou companheiros. Os alimentos não se restringem, como o nome poderia sugerir, à alimentação, mas abrangem todos os aspectos da manutenção de uma vida digna para aquele que os recebe, “de modo compatível com a sua condição social” (art. 1.694). Os alimentos abarcam, assim, gastos com vestimentas, material escolar, atividades de lazer, atividades culturais etc. Consistem em expressão do dever de solidariedade familiar⁵²⁴.

⁵²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes (José Joaquim) (coord.); MENDES, Gilmar Ferreira (coord.); SARLET, Ingo Wolfgang (coord.); STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva: Almedina: IDP, 2023.

⁵²¹ GOMES, Orlando. **Direito de família**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 455I

DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1.201.

⁵²² Art. 1.694. Podem os parentes, os cônjuges ou companheiros pedir uns aos outros os alimentos de que necessitem para viver de modo compatível com a sua condição social, inclusive para atender às necessidades de sua educação.

§ 1º Os alimentos devem ser fixados na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada.

§ 2º Os alimentos serão apenas os indispensáveis à subsistência, quando a situação de necessidade resultar de culpa de quem os pleiteia. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵²³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 2026)

⁵²⁴ SCHREIBER, Anderson. **Manual de Direito Civil Contemporâneo**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

A obrigação alimentar e o correspondente direito aos alimentos têm características únicas, que os difere dos demais direitos e obrigações, cabendo destacar que a obrigação alimentícia gera um direito personalíssimo⁵²⁵, bem como a irrenunciabilidade⁵²⁶ e imprescritibilidade⁵²⁷.

Isso significa dizer que somente o alimentando, credor da obrigação alimentícia, pode pleitear os alimentos, do mesmo modo que é vedado ao credor renunciar aos alimentos, embora lhe seja facultado não exercer tal direito, sendo tal obrigação imprescritível por envolver estado de pessoas e a dignidade da pessoa humana.

Tratando-se de alimentos naturais destinados a menores de idade, seu direito de receber alimentos advém da característica intrínseca de vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes, como lecionam Kátia Regina Ferreira e Gaudino Augusto Coelho Bordallo:

Vulnerável é a situação de crianças e adolescentes, pessoas humanas em desenvolvimento, que dependem dos adultos para sobreviverem e exercerem seus direitos⁵²⁸.

Desse modo, não cabe ao representante legal do alimentando determinar se o direito aos alimentos será exercido, se pleiteará ou não os alimentos, justamente pelo fato de não ser o titular do direito e do caráter *intuitu personae*.

Assim é que a desistência ou desídia processual do representante legal de vulnerável em ação de alimentos consubstancia negligência grave com os cuidados do incapaz, impondo sua representação por curador especial, garantindo representação processual que atue no seu melhor interesse.

Por essa razão, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) teve oportunidade de decidir mais de uma vez que a mera desídia do genitor de menor incapaz em ação de alimentos configura colidência de interesses impondo a nomeação de curador especial na forma dos artigos 72, I, CPC e 148, parágrafo único, “f”, ECA⁵²⁹.

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO DE PATERNIDADE E CONDENAÇÃO A ALIMENTOS. ABANDONO DA CAUSA PELA REPRESENTANTE LEGAL DO MENOR ABSOLUTAMENTE INCAPAZ. DIREITOS FUNDAMENTAIS INDISPONÍVEIS. CONFLITO DE INTERESSES CONFIGURADO. NOMEAÇÃO DE CURADOR ESPECIAL. NECESSIDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O propósito recursal consiste em

⁵²⁵ “No que tange ao credor ou alimentando, o direito aos alimentos é personalíssimo, uma vez que somente aquele que mantém relação de parentesco, casamento ou união estável com o devedor ou alimentante pode pleiteá-los (caráter *intuitu personae*). Por isso, o direito a alimentos não se transmite aos herdeiros do credor.” (TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. Rio de Janeiro: Método, 2023).

⁵²⁶ Art. 1.707. Pode o credor não exercer, porém lhe é vedado renunciar o direito a alimentos, sendo o respectivo crédito insuscetível de cessão, compensação ou penhora. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

⁵²⁷ “Ainda como característica do direito a alimentos, podemos elencar a sua imprescritibilidade, que se limita, porém, ao direito em si de receber alimentos, e não às parcelas vencidas e inadimplidas, que prescrevem normalmente. Em outras palavras, o direito aos alimentos, enquanto o seu fundamento existir, poderá ser exercido a qualquer tempo, mas, se houver parcelas inadimplidas, essas comportarão prazo prescricional de exigibilidade. Nesse sentido, o vigente Código Civil brasileiro estabeleceu, no art. 206, § 2º, o prazo de 2 (dois) anos, a partir da data em que vencerem, substituindo o prazo quinquenal constante do art. 178, § 10, do Código Civil de 1916. Por fim, o art. 1.707 do CC/2002, explicita outras importantes características da obrigação alimentar.” (GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**: volume único. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.).

⁵²⁸ MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Saraiva, 2019.

⁵²⁹ Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:
Parágrafo único. Quando se tratar de criança ou adolescente nas hipóteses do art. 98, é também competente a Justiça da Infância e da Juventude para o fim de: [...] f) designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou representação, ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais em que haja interesses de criança ou adolescente; (BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 mar. 2026).

decidir sobre a necessidade de nomeação de curador especial para menor que, representado por sua genitora na ação de investigação de paternidade e alimentos, tem seu processo extinto sem resolução do mérito em razão do abandono da causa. 2. A ação com pedido declaratório de paternidade busca a identidade genética e constitui direito fundamental da personalidade, portanto é personalíssimo, indisponível e imprescritível, não podendo ser negado a ninguém, e, tratando-se de criança e adolescente, os princípios do melhor interesse destes e da proteção integral são imperativos e determinam que a argumentação jurídica seja orientada pela construção de soluções protetivas aos seus titulares. 3. O direito aos alimentos encontra fundamento no princípio da solidariedade familiar e alinha – se ao princípio da proteção integral da criança e do adolescente, decorrendo, ainda, do seu poder familiar, e não do mero vínculo biológico. Portanto, o direito a alimentos é indisponível, sendo o respectivo crédito insuscetível de cessão, compensação ou penhora, a despeito de o credor ter a faculdade de seu exercício (art. 1.707 do CC). 4. O art. 72, I, do CPC/2015 determina a nomeação de curador especial ao incapaz quando não possuir representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade. Assim, o abandono da causa em que postula a declaração de paternidade e a condenação a alimentos implica o reconhecimento do conflito de interesses entre os da mãe e os da criança ou adolescente, justificando a nomeação de curador especial. 5. Recurso especial conhecido e desprovido. (STJ – REsp: 2040310 MT 2022/0298542-0, Relator.: Min. Marco Aurélio Bellizze, Data de Julgamento: 06/08/2024, T3 – Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 15/08/2024)

RECURSO ESPECIAL. PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO DA AUTORA COM A FILHA MENOR. CITAÇÃO DA INCAPAZ. TOTAL INÉRCIA DOS REPRESENTANTES LEGAIS. NECESSIDADE DE NOMEAÇÃO DE CURADOR ESPECIAL. ART. 9º, I, DO CPC/73. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NULIDADE PROCESSUAL RECONHECIDA. 1. Cuidam os autos de pedido de pensão decorrente do falecimento de servidor. A autora, sob o argumento de pretérita existência de união estável, reivindica o recebimento do benefício, que já vinha sendo recebido pela filha menor do casal, então sob a guarda judicial de terceiros. 2. A citação da impúbere foi determinada ante o reconhecimento de se tratar de litisconsorte passiva necessária. 3. Entretanto, realizada a citação válida dos representantes legais dessa incapaz nas pessoas de seus guardiões, estes em nenhum momento compareceram aos autos, deixando a descoberto a defesa dos interesses da menor sob sua custódia, cuja infante, em tese, sofreu prejuízo material, eis que, reconhecida em apelação a união estável entre sua mãe e seu pai, a menor perderia a condição de perceber a totalidade do valor da pensão. 4. Logo, indispensável se fazia a nomeação de curador especial para a efetiva defesa dos interesses da menor, nos termos do art. 9º, I, do CPC/73 e em harmonia com o princípio da proteção integral da criança, incorporado pela Constituição Federal (art. 227) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 1º). Por essa razão, impõe-se a anulação do processo desde o momento em que se deixou de nomear curador especial para a menor. 5. Recurso especial do MPF a que se dá provimento. (STJ – REsp: 1342152 SC 2012/0185192-5, Relator.: Min. Sérgio Kukina, Data de Julgamento: 12/09/2017, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 21/09/2017)

5. Sugestões de atuação

Diante do quadro normativo que se desenha, a COCIV sugere os seguintes enunciados:

- 1) que os órgãos da Defensoria Pública se manifestem nas ações de alimentos defendendo a nomeação de curador especial do alimentando quando o feito estiver paralisado ou for extinto em razão de conduta desidiosa do representante legal;
- 2) que em caso de indeferimento da nomeação de curador especial, seja interposto agravo de instrumento;
- 3) que em caso de extinção do feito por abandono do alimentante seja interposta apelação veiculando a tese da impositiva nomeação da Defensoria Pública na qualidade de curador do alimentando, sob pena de nulidade absoluta.

6. Da conclusão

Diante do exposto, submetemos as considerações aqui trazidas à Vossas Excelências, a fim de instaurar discussão interna, acerca da atuação da Defensoria Pública como curadora especial de incapaz na quando os interesses deste colidirem com os de seu representante legal, diante de tal multiplicação de processos e recursos que podem redundar em fixação de tese de interesse da instituição, com vistas a auxiliar os Defensores Públicos que atuam em tais competências, salvo a decisão por atuação diversa no exercício da independência funcional de cada Defensor Público e Defensora Pública.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

4.23 Parecer nº 38/2025/COCIV/DPGERJ

Ação Civil Pública em fase de cumprimento de sentença. Obrigação de fazer. Implementação do serviço “República de Jovens” (acolhimento institucional para egressos). Bloqueio de verbas municipais como medida coercitiva (astreintes). Requerimento do município de São João de Meriti para desbloqueio de valores. Alegação de estado de calamidade pública na administração financeira (Decreto Municipal de São João de Meriti nº 7.337/2025). Nulidade formal e inoponibilidade da crise fiscal. Vício formal e de iniciativa por desconformidade com o art. 65 da LRF. Precedentes do TJRJ no sentido de que restrições orçamentárias ou calamidade financeira não são oponíveis a direitos públicos subjetivos e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CRFB). Obrigação de cumprimento de sentença coletiva que visa a garantia de direito fundamental. Impossibilidade de retroatividade da norma municipal posterior (decreto) para prejudicar a garantia constitucional da coisa julgada. Parecer pela manutenção do arresto de verbas e prosseguimento do cumprimento de sentença.

1. Relatório

O presente parecer tem por objetivo subsidiar a elaboração de manifestação (resposta ou oposição) da Defensoria Pública ao pleito do Município de São João de Meriti (doravante “o Município”) nos autos do processo n. 0056487-56.2019.8.19.0054.

Trata-se de Ação Civil Pública (ACP) que se encontra na fase de cumprimento de sentença. A condenação impôs ao Município obrigação de implementar o serviço denominado “República de Jovens”, equipamento essencial destinado ao acolhimento e apoio a jovens (entre 18 e 21 anos) egressos dos serviços de acolhimento institucional, em conformidade com as normativas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNS).

Narra a consulente que o cumprimento de sentença tem sido marcado por intensa litigiosidade e múltiplas audiências. Como medida coercitiva para forçar o adimplemento da obrigação de fazer, houve o bloqueio de verbas do Município em novembro de 2024.

Adicionalmente, em audiência realizada nos autos do processo conexo n. 0815274-61.2024.8.19.0054 (referente ao acolhimento de uma jovem específica que seria beneficiada pela República de Jovens), foi firmado compromisso formal, através do qual o Município se obrigou a apresentar o equipamento em funcionamento até a data da audiência especial designada para 27 de novembro de 2025, nos autos da ACP principal.

Em setembro de 2025, o Município protocolou petição nos autos informando a decretação do Estado de Calamidade Pública no âmbito da Administração Financeira Municipal, por meio do Decreto n.º 7337/2025, com aparente renovação do prazo.

Com base na alegação de crise fiscal, o Município requer, ao final de sua manifestação, o desbloqueio da verba anteriormente arrestada.

O feito foi retirado de pauta a pedido da consulente.

É o relatório.

2. Mérito

De acordo com o artigo 65 da Lei Complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Estado de Calamidade Pública Fiscal, ou Estado de Calamidade Fiscal, no âmbito dos municípios, somente pode ser declarado por meio de lei editada pelas Assembleias Legislativas. Cita-se:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição⁵³⁰.

No caso concreto, o ato declaratório do Estado de Calamidade Pública incorre em dois vícios formais de nulidade. Há vício de iniciativa, uma vez que foi editado pelo Prefeito e não pela ALERJ. Igualmente, há vício na espécie normativa adotada, tendo em vista que a LRF exige a edição de lei.

Nesse sentido, leciona Jacqueline Kivitz Arrais:

Importante salientar que, no caso dos municípios o reconhecimento do estado de calamidade pública cabe à Assembleia Legislativa do Estado, não tendo as Câmaras Municipais poder equivalente [...] ⁵³¹.

Não obstante a nulidade do decreto, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ vem reiteradamente decidindo que argumentos de Estado de Calamidade Financeira não são oponíveis em face de direitos públicos subjetivos, como aqueles reconhecidos pela coisa julgada objeto do cumprimento de sentença coletiva em referência. Cita-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDORA ESTADUAL. PROFESSOR DOCENTE I. PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO. LEI Nº 11.738/2008. INTERSTÍCIO DE 12% ENTRE REFERÊNCIAS. ART. 3º DA LEI ESTADUAL Nº 5.539/2009. TUTELA DE EVIDÊNCIA. SUSPENSÃO DE EFEITOS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Ação ordinária, com pedido de concessão de tutela antecipada, em que se pretende a implementação do piso salarial nacional do magistério. Sentença de procedência. Insurgência do Estado do Rio de Janeiro e do Rioprevidência.

II. Questão em discussão

2. As questões em discussão consistem em:

(I) se há motivo para suspender o presente processo, (II) se o estabelecimento de um piso salarial nacional do magistério implica em correção automática dos vencimentos-base dos servidores estaduais da carreira albergada, (III) se a Lei Estadual nº 5.539/2009 foi revogada pela Lei Estadual nº 6.834/2014, e (IV) se a existência de suposta calamidade nas contas públicas estaduais constitui óbice ao reconhecimento do direito da parte requerente.

III. Razões de decidir

[...]

8. Alegações de restrições orçamentárias ou de suposta calamidade financeira, não podem ser oponíveis em face de direito público subjetivo do servidor, seja ele ativo ou inativo. Precedente do STJ.

9. Não há que se conceder tutela de evidência à autora, pois a Presidência do TJRJ, nos autos do incidente de suspensão de liminar nº 0071377-26.2023.8.19.0000, determinou a suspensão da execução das decisões proferidas em processos e cumprimentos individuais provisórios de sentença, pendentes ou novos, que discutam a matéria versada nestes autos, o que, aliás, foi ignorado na sentença.

IV. Dispositivo e tese

10. Recurso parcialmente provido para conceder efeito suspensivo à sentença, impedindo a implementação da tutela de evidência até o trânsito em julgado da decisão na ação civil pública nº 0228901-59.2018.8.19.0001. No mais, sentença confirmada em reexame necessário.

Tese de julgamento:

⁵³⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 mar. 2026.

⁵³¹ ARAIS, Jacqueline Kivitz. Calamidade financeira e a lei de responsabilidade fiscal: necessidade pública ou liberdade administrativa?: **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 1-96, jun. 2019. p. 57. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/51/32>. Acesso em: 18 mar. 2026.

“1. A decisão proferida no incidente de suspensão de liminar nº 0071377-26.2023.8.19.0000 impede a execução provisória de decisões que tratem do piso nacional do magistério até o trânsito em julgado da ação coletiva nº 0228901-59.2018.8.19.0001.

2. Não há indexação automática entre a atualização do piso nacional e os vencimentos-base recebidos pelos profissionais estaduais ou municipais nos demais níveis da carreira do magistério, dependendo eventual acréscimo salarial ser fixado conforme a legislação local de regência; 3. Há previsão na legislação estadual de escalonamento salarial em progressão geométrica ao vencimento inicial do nível mais inferior da carreira, de sorte que as atualizações do piso salarial nacional devem repercutir de forma sistêmica; 4. Não houve revogação do disposto no art. 3º, da Lei Estadual nº 5.539/2009, com a entrada em vigor da Lei Estadual nº 6.834/2014; 5. Alegações de restrições orçamentárias ou de suposta calamidade financeira, não podem ser oponíveis em face de direito público subjetivo do servidor”. (0805760-79.2023.8.19.0067 – APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). Ricardo Rodrigues Cardozo – Julgamento: 26/11/2025 – Sexta Câmara de Direito Público (antiga 21ª Câmara Cível))

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. LICENÇAS-PRÊMIO NÃO GOZADAS POR SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO, EM RAZÃO DE FALECIMENTO. REQUERIMENTO DE CONVERSÃO EM PECÚNIA PELA VIÚVA, PENSIONISTA DO SERVIDOR FALECIDO. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 11/2012. DECRETO MUNICIPAL N. 6.747/2022. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO RECURSAL DO MUNICÍPIO. DIREITO À CONVERSÃO EM PECÚNIA DA LICENÇA-PRÊMIO NÃO USUFRUÍDA POR SERVIDOR FALECIDO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 635/STF. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. REFORMA, DE OFÍCIO, DA SENTENÇA.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta pelo réu em face de sentença que julgou procedente o pleito autoral de conversão em pecúnia de licenças-prêmio não usufruídas pelo falecido esposo da demandante, que é beneficiária da pensão por morte.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em: (i) verificar a consumação do prazo prescricional para cobrança dos valores pleiteados; e (ii) definir se a autora tem direito à conversão em pecúnia das licenças não gozadas por seu falecido esposo, considerando a legislação municipal e o entendimento firmado no Tema 635 do STF; (iii) analisar se é devida a condenação do Município réu ao pagamento de taxa judiciária.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Afastamento da prescrição suscitada pelo apelante. Nos moldes do entendimento pacífico do C. STJ, a contagem do prazo prescricional relativo à conversão de licença-prêmio não gozada em pecúnia tem como termo inicial o afastamento do servidor, por aposentadoria ou exoneração, o que não ocorrera na hipótese dos autos.

4. A Lei Complementar Municipal n. 11/2012 dispõe, em seus artigos 78 e 79, acerca da licença prêmio, estabelecendo que o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença-prêmio a cada 5 (cinco) anos ininterruptos de exercício, sendo certo que os períodos já adquiridos e não usufruídos poderão ser convertidos em pecúnia em favor do próprio servidor ou de seus beneficiários da pensão.

5. O Município réu reconheceu administrativamente que o servidor falecido faria jus a 18 (dezoito) meses de licença-prêmio, contudo, indeferiu o pedido da autora de conversão em pecúnia, com base no Decreto Municipal n. 6.747/2022.

6. A pretensão autoral se afigura em consonância com os princípios da legalidade e moralidade administrativa, fazendo jus a demandante à percepção da verba concernente a todo o período aquisitivo indicado no processo administrativo.

7. Direito à conversão de licenças-prêmio em pecúnia que foi consolidado pelo julgamento do ARE n. 721.001/RJ, submetido à sistemática de repercussão geral (Tema n. 635 STF).

8. O conjunto probatório adunado aos autos comprova o direito da autora ao recebimento dos valores pleiteados. O Município réu, por sua vez, não elidiu os fatos narrados pela requerente, não tendo se desincumbido do ônus que lhe cabia de demonstrar a existência de fato extintivo, impeditivo ou modificativo do direito alegado, na forma do artigo 373, inciso II, do Código de Processo Civil.

9. Impossibilidade de suspensão da conversão em pecúnia da referida pensão com fundamento no Decreto n. 6.747/2022, eis que não se aplica ao caso da demandante. Ademais, o Decreto em questão foi publicado em momento posterior ao falecimento do então esposo da autora.

10. Não assiste razão ao recorrente quanto à alegação de existência de estado de calamidade financeira no Município de Cabo Frio, tendo em vista que tal situação não o exonera do cumprimento dos deveres impostos por lei.

11. Em se tratando de caso em que o Município integra o polo passivo da demanda e foi condenado ao pagamento dos ônus sucumbenciais, é devida a sua condenação ao recolhimento da taxa judiciária, quando a parte autora não houver antecipado o seu recolhimento, em atenção ao disposto no verbete n. 145 da Súmula deste Eg. TJRJ e do Enunciado n. 42 do FETJ.

IV. DISPOSITIVO

12. Recurso conhecido e desprovido. Reforma de ofício da sentença, a fim de impor ao Município réu o recolhimento da taxa judiciária. (0810727-44.2023.8.19.0011 – APELAÇÃO. Des(a). Fernando Marques de Campos Cabral Filho – Julgamento: 28/08/2025 – Quarta Câmara de Direito Público (antiga 7ª Câmara Cível))

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PROFESSORA. PRETENSÃO DE PAGAMENTO DO ADICIONAL DE QUALIFICAÇÃO PREVISTO NA LEI MUNICIPAL Nº 3.210/2015 E REFLEXOS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DO MUNICÍPIO DE RESENDE

1. A autora alega que trabalhou como servidora pública do Município de Resende, desde 04/03/2022, atuando no cargo efetivo de Professora. Em 16/03/2011, protocolou requerimento administrativo para a concessão do adicional de qualificação, previsto na Lei Municipal nº 3.210/2015, posto que havia concluído o curso de Pós-graduação em Psicopedagogia Escolar e Clínica, tendo o seu pedido indeferido, sob o fundamento de que o curso havia sido concluído em data anterior ao ingresso no serviço público;

2. Sentença que julgou procedente o pedido.

3. Na hipótese, restou incontroverso que a autora preenche os requisitos necessários à concessão do adicional por conclusão de curso, nos termos do art. 145, I, da Lei Municipal nº 3.210/2015, eis que houve o reconhecimento administrativo do pedido.

4. Autora que faz jus ao pagamento das verbas retroativas, a contar da data do protocolo do requerimento administrativo;

5. A situação de calamidade financeira, ainda que comprovada por meio de Decreto Municipal nº 11.458/2018, não são justificativas para a suspensão da concessão de benefícios, pois não autorizam o descumprimento da lei e atingem direitos subjetivos de servidores públicos;

6. Outrossim, não prospera o argumento de que a Lei de Responsabilidade Fiscal obsta o direito da servidora, conforme assentado em sede de repercussão geral no Tema nº 1.075 do E. STJ;

7. Não se conhece da pretensão recursal de redução de honorários advocatícios de sucumbência, eis que a definição do percentual foi postergada para a liquidação de sentença, nos termos do artigo 85, § 4º do CPC.

8. Pequeno retoque na sentença, em sede de remessa necessária, para adequar o julgado aos termos da E.C nº 113/21;

9. Recurso parcialmente conhecido e nesta extensão desprovido. (0006110-40.2021.8.19.0045 – APELAÇÃO. Des(a). Isabela Pessanha Chagas – Julgamento: 23/05/2024 – Sétima Câmara de Direito Público)).

Igualmente, considerando que a edição do decreto de calamidade pública se deu posteriormente ao trânsito em julgado da ação civil pública, norma posterior não pode retroagir para atingir a garantia constitucional da coisa julgada, nos termos do artigo 5º, XXXVI, da CRFB. Cita-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

No mesmo sentido, o TJRJ decidiu que norma posterior não poderá atingir situações jurídicas consolidadas, sob pena de violação da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROGRAMA MUNICIPAL DE BOLSAS DE ESTUDO. SUSPENSÃO DO BENEFÍCIO POR LEI SUPERVENIENTE. TUTELA DE URGÊNCIA. RESTABELECIMENTO DO PAGAMENTO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

I. Caso em exame

1. Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Município contra decisão que deferiu tutela de urgência para determinar o restabelecimento do pagamento das bolsas de estudo concedidas nos termos das Leis Municipais nº 1.762/1997 e nº 3.070/2018, regulamentadas pelo Decreto nº 24/2016. A decisão agravada entendeu presentes a probabilidade do direito e o perigo de dano, diante da suspensão do benefício por lei municipal superveniente editada em razão de calamidade financeira.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar se estão presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência.

III. Razões de decidir

3. A legislação municipal originária assegura a manutenção da bolsa até o término do curso, condicionada à prestação de contrapartida social e à previsão orçamentária.

4. A suspensão do benefício por lei superveniente, ainda que fundada em situação de calamidade financeira, deve respeitar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

5. A interrupção abrupta das bolsas compromete a continuidade dos estudos, configurando perigo de dano concreto e atual.

6. Presentes a verossimilhança das alegações e o risco de dano, impõe-se a manutenção da decisão que deferiu a tutela provisória de urgência.

IV. Dispositivo e tese

7. Recurso conhecido e desprovido. Decisão mantida integralmente.

Tese de julgamento: 1. Presentes os requisitos da tutela de urgência, consistentes na probabilidade do direito e no perigo de dano, impõe-se a manutenção da decisão que determinou o restabelecimento do pagamento das bolsas de estudo; 2. A suspensão do benefício por lei superveniente não pode atingir situações jurídicas já consolidadas, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. (0048078-49.2025.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des(a). Raquel de Oliveira – Julgamento: 22/10/2025 – Quarta Câmara de Direito Público (antiga 7ª Câmara Cível).

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela impossibilidade de desbloqueio da verba arrestada, devendo a execução prosseguir na forma do Tema 698 do STF⁵³².

Este é o parecer.

Rio de Janeiro, 09 de dezembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

⁵³² Tema 698 – Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.

4.24. Parecer nº 40/2025/COCIV/DPGERJ

Afetação de tema para atuação estratégica: a eficácia registral como título translativo de propriedade ou de extinção de condomínio das sentenças homologatórias de acordo de partilha de bens entre cônjuges e conviventes.

1. Decisão de afetação à atuação estratégica

Trata-se de afetação de tema para atuação estratégica a partir da identificação de transcendentalidade do tema objeto do Parecer nº 32/2025/COCIV/DPGERJ, redigido em razão de consulta formulada pela Exma. Sra. Defensora Titular do Núcleo de Primeiro Atendimento de Belford Roxo/RJ, por interesse institucional primário dos usuários da Defensoria Pública, maiores e capazes, que celebram acordos judiciais homologados acerca de partilha de bens ou extinção de condomínio, mas que se veem incapacitados de obterem a efetividade total de suas avenças em razão da impossibilidade de registro de tais sentenças como títulos translativos, de acordo com os artigos 1.245 do Código Civil (CC), artigo 515, IV do Código de Processo Civil (CPC) e da enumeração dos títulos translativos admitidos para registro enumerados nos artigos 167, I, 23, 221, 222, 223, 224, 225 e 226 da Lei nº 6.015/77.

Os usuários da Defensoria Pública vêm sendo submetidos a reiteração de processos e a retornos aos órgãos da Defensoria Pública, estupefatos diante do fato de que suas declarações de vontade para transação da propriedade e extinção de condomínio, manifestadas em acordo sentenciados perante o órgão jurisdicional, não produziram o efeito desejado, valendo, tão simplesmente, como título executivo para a propositura de nova demanda de obrigação de emissão de declaração de vontade contra o recalcitrante ex-cônjuge ou ex-companheiro, exigindo a propositura de outro processo e a perda de anos de suas vidas, para a solução de questão já definida, causa de verdadeira perda de tempo útil vital indenizável.

Portanto, além da violação à liberdade de contratar, à autonomia da vontade e à confiança legítima na Administração da Justiça, tal prática importa em medida evidentemente inflacionária do número de processos e a atuação em duplicidade pelos defensores públicos, justificando a presente transcendência para afetação, tanto pelo interesse institucional primário como secundário.

Propõem-se, portanto, a afetação do presente tema nos seguintes termos:

A eficácia registral como título translativo de propriedade ou de extinção de condomínio das sentenças homologatórias de acordo de partilha de bens entre cônjuges e conviventes maiores e capazes, acompanhados de seus defensores públicos.

É o presente parecer, portanto, destinado a fomentar o debate sobre a formação de política institucional, em contraditório, pelos Defensores Públicos cujas atribuições toquem o tema, em especial titulares e designados para núcleos e varas de família, respeitando-se, à evidência, sua independência funcional.

É o relatório.

2. Da transferência da propriedade do imóvel. Eficácia registral da sentença homologatória de extinção de condomínio. Interpretação finalística da manifestação de vontade de pessoas capazes representadas por seus advogados e defensores manifestada em ato judicial

A proposição reside, portanto, em reconhecer a sentença homologatória como título translativo passível de registro ao invés de ater-se a condição de mera fonte de obrigação de fazer, consistente na transferência futura da propriedade, mediante título próprio.

A questão consequente é a de reconhecer ou não a sentença homologatória de transação de partilha de bens entre conviventes como título translativo. Nos termos do art. 1.245 do Código Civil, “transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”, permanecendo o alienante “havido como dono enquanto não se registrar o título” (§1º).

Da leitura do artigo 515, IV do Código de Processo Civil (CPC) e da enumeração dos títulos translativos admitidos para registro enumerados nos artigos 167, I, 23), 221, 222, 223, 224, 225 e 226 da Lei nº 6.015/77⁵³³ é forçoso reconhecer que um mandado judicial que veicule a sentença homologatória dirigido ao cartório de registro imobiliário é ato suficiente a autorizar a transferência de propriedade imobiliária registral, *in verbis*:

Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

I – as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa;

II – a decisão homologatória de autocomposição judicial;

III – a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;

IV – o formal e a certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, aos herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal; Art. 167 – No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

I – o registro:

[...]

23) dos julgados e atos jurídicos entre vivos que dividirem imóveis ou os demarcarem inclusive nos casos de incorporação que resultarem em constituição de condomínio e atribuírem uma ou mais unidades aos incorporadores;

Art. 221 – Somente são admitidos registro:

I – escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros;

II – escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e pelas testemunhas, com as firmas reconhecidas;

III – atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal;

IV – cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo.

V – contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.

VI – contratos ou termos administrativos, assinados com os legitimados a que se refere o art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), no âmbito das desapropriações extrajudiciais.

§ 1º Serão registrados os contratos e termos mencionados no inciso V do caput assinados a rogo com a impressão dactiloscópica do beneficiário, quando este for analfabeto ou não puder assinar, acompanhados da assinatura de 2 (duas) testemunhas.

§ 2º Os contratos ou termos administrativos mencionados no inciso V do caput poderão ser celebrados constando apenas o nome e o número de documento oficial do beneficiário, podendo sua qualificação completa ser efetuada posteriormente, no momento do registro do termo ou contrato, mediante simples requerimento do interessado dirigido ao registro de imóveis.

⁵³³ “A constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a 30 (trinta) vezes o maior salário mínimo vigente no País se faz, obrigatoriamente, por escritura pública, que é a forma prescrita em lei. As prescrições sobre o que vem a ser um título registrável estão contidas na LRP 221 I, II, III, IV e V; 222 a 226. Em alguns casos de constituição de direito real o CC exige, expressamente, a escritura pública: para o direito real de superfície (CC 1369).” (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. 11. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.).

§ 3º Fica dispensada a apresentação dos títulos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro, ficando dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica.

§ 4º Quando for requerida a prática de ato com base em título físico que tenha sido registrado, digitalizado ou armazenado, inclusive em outra serventia, será dispensada a reapresentação e bastará referência a ele ou a apresentação de certidão.

§ 5º Os escritos particulares a que se refere o inciso II do caput deste artigo, quando relativos a atos praticados por instituições financeiras que atuem com crédito imobiliário autorizadas a celebrar instrumentos particulares com caráter de escritura pública, dispensam as testemunhas e o reconhecimento de firma.

§ 6º Os contratos e termos administrativos mencionados no inciso VI deverão ser submetidos à qualificação registral pelo oficial do registro de imóveis, previamente ao pagamento do valor devido ao expropriado.

Art. 222 – Em todas as escrituras e em todos os atos relativos a imóveis, bem como nas cartas de sentença e formais de partilha, o tabelião ou escrivão deve fazer referência à matrícula ou ao registro anterior, seu número e cartório.

Art. 223 – Ficam sujeitas à obrigação, a que alude o artigo anterior, as partes que, por instrumento particular, celebrarem atos relativos a imóveis.

Art. 224 – Nas escrituras, lavradas em decorrência de autorização judicial, serão mencionadas por certidão, em breve relatório com todas as minúcias que permitam identificá-los, os respectivos alvarás.

Art. 225 – Os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário.

§ 1º As mesmas minúcias, com relação à caracterização do imóvel, devem constar dos instrumentos particulares apresentados em cartório para registro.

§ 2º Consideram-se irregulares, para efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior.

§ 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

Art. 226 – Tratando-se de usucapião, os requisitos da matrícula devem constar do mandado judicial.

Segundo a doutrina⁵³⁴, qualquer negócio jurídico que obrigue a transferência da propriedade é eficaz para ser levado a registro como a homologação de partilha amigável, *in verbis*:

O registro do título translativo (contrato de compra e venda, contrato de permuta e qualquer outro negócio jurídico que obrigue a transferir a propriedade de um bem imóvel) no Registro de Imóveis é o modo mais frequente de aquisição da propriedade imobiliária na experiência jurídica brasileira. A tradicional importância atribuída aos bens imóveis, por um lado, e a possibilidade física de sua individualização, pelo outro, contribuíram para a organização de um registro para a transferência da propriedade dos imóveis, que, tornando-a pública, proporciona maior segurança à circulação da riqueza imobiliária. O direito romano não conheceu o registro de imóveis, mas alguns autores enxergam vestígios da sua existência na Antiguidade grega e egípcia. Entretanto, a origem do registro de imóveis, tal qual o conhecemos, situa-se com maior precisão na Idade Média, no conjunto de livros em que os senhores feudais mantinham os assentos de suas relações dominicais com os vassalos. Os registros tinham mera finalidade de prova dos atos, mas a doutrina germânica viria a lhe atribuir efeito constitutivo.

⁵³⁴ SCHREIBER, Anderson. **Manual de Direito Civil Contemporâneo**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

O CPC prevê expressamente que a sentença que reconhece obrigação de emitir declaração de vontade, como *in casu* e nas hipóteses de adjudicação compulsória, substitui os efeitos da declaração de vontade devida em instrumento público, autorizando o registro, *in verbis*:

Art. 501. Na ação que tenha por objeto a emissão de declaração de vontade, a sentença que julgar procedente o pedido, uma vez transitada em julgado, produzirá todos os efeitos da declaração não emitida.

No que se refere especificamente à sentença homologatória, Alexandre Freitas Câmara reforça que um dos seus efeitos é o de converter o acordo em título executivo judicial, dotado da mesma eficácia executiva conferida às sentenças condenatórias. O fundamento legal reside expressamente no art. 515, III, do CPC:

c) DECISÃO HOMOLOGATÓRIA DE AUTOCOMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL DE QUALQUER NATUREZA. Há casos em que existe um conflito instaurado entre as partes, mas ainda não há processo judicial entre elas e, não obstante isso, alcançam elas uma solução consensual para seu litígio. Neste caso, é perfeitamente possível que as partes, já de comum acordo, queiram dar ao acordo que celebraram eficácia de título executivo judicial. Para isso, deverão instaurar um processo de jurisdição voluntária (art. 725, VIII), através do qual pedirão ao juízo competente para que homologue a autocomposição que celebraram. Uma vez proferida a sentença homologatória, esta terá eficácia de título executivo judicial (art. 515, III). Figure-se, aqui, um exemplo: uma criança, órfã de pai, representada por mãe, e seu avô paterno celebram um acordo extrajudicial de alimentos, estabelecendo a prestação alimentícia que será paga pelo avô ao neto. Posteriormente, submetem este acordo ao juízo competente (que, no caso, seria o juízo de família). Observado o procedimento previsto para a causa (arts. 719 a 724), a sentença homologatória do acordo é título executivo judicial, apto a embasar uma execução de prestação alimentícia (ou, como prefere a terminologia da lei processual, cumprimento da sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de prestar alimentos)⁵³⁵.

Deve-se agregar a argumentação a favor da registrabilidade da sentença homologatória, a reconhecimento da eficácia de documento particular de partilha para fins de transferência de bem entre conviventes, passível de registro (art. 610, § 1º CPC), bem como, a homologação de partilha amigável, como expressamente se extrai da regra do artigo 657, também do CPC.

Art. 610. Havendo testamento ou interessado incapaz, proceder-se-á ao inventário judicial.

§ 1º Se todos forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.

§ 2º O tabelião somente lavrará a escritura pública se todas as partes interessadas estiverem assistidas por advogado ou por defensor público, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.

[...]

Art. 657. A partilha amigável, lavrada em instrumento público, reduzida a termo nos autos do inventário ou constante de escrito particular homologado pelo juiz, pode ser anulada por dolo, coação, erro essencial ou intervenção de incapaz, observado o disposto no § 4º do art. 966⁵³⁶.

Da leitura dos dispositivos da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 35/2007 que trata dos registros públicos, observa-se a plena registrabilidade de tais títulos:

Art. 1º Para a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, divórcio, declaração de separação de fato e extinção de união estável consensuais por via administrativa, é livre a escolha do tabelião de notas, não se aplicando as regras de competência do Código de Processo Civil. (redação dada pela Resolução n. 571, de 26.8.2024)

⁵³⁵ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 535.

⁵³⁶ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

Art. 2º É facultada aos interessados a opção pela via judicial ou extrajudicial; podendo ser solicitada, a qualquer momento, a suspensão, pelo prazo de 30 dias, ou a desistência da via judicial, para promoção da via extrajudicial.

Art. 3º As escrituras públicas de inventário e partilha, divórcio, declaração de separação de fato e extinção da união estável consensuais não dependem de homologação judicial e são títulos hábeis para o registro civil e o registro imobiliário, para a transferência de bens e direitos, bem como para promoção de todos os atos necessários à materialização das transferências de bens e levantamento de valores (DETRAN, Junta Comercial, Registro Civil das Pessoas Jurídicas, instituições financeiras, companhias telefônicas etc.) (redação dada pela Resolução n. 571, de 26.8.2024)

Parágrafo único: A pedido das partes da escritura pública, pode o tabelião de notas emitir certidão ou traslado por quesitos, especificando apenas os bens, direitos e obrigações a que pretendam dar publicidade. (incluído pela Resolução n. 571, de 26.8.2024)⁵³⁷

Negar eficácia a transação realizada por pessoas capazes e acompanhadas de seus advogados e defensores, em juízo, perante o magistrado, além de impor desarrazoado desprestígio ao ato judicial, afronta o necessário incentivo às soluções autocompositivas como política pública da Administração da Justiça, imposta pela lei civil, *in verbis*:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Apesar da conhecida recalcitrância de alguns julgadores e registradores em reconhecer, na prática forense, eficácia a atos de homologação de transação manifestada livremente por partes capazes, representadas por seus defensores e advogados, a interpretação finalística pela possibilidade de registro de sentença homologatória de partilha entre conviventes pode ser reconhecida nos seguintes julgados, alguns diretamente e em outros como *obter dictum*, *in verbis*:

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA Quarta Câmara Cível
Processo: APELAÇÃO CÍVEL n. 8076546-10.2021.8.05.0001 Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível
APELANTE: MARIA DOS REIS CRISPINIANO DOS SANTOS Advogado (s): ELIUSON SANTOS
MARTINS APELADO: EVANGIVALDO SILVA DOS SANTOS Advogado (s): ANTONIO RAIMUNDO DOS SANTOS
ACORDÃO APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DE FAMÍLIA. DIVÓRCIO CONSENSUAL. HOMOLOGAÇÃO PARCIAL DE ACORDO. EXCLUSÃO DE IMÓVEL POR AUSÊNCIA DE PROVA DA PROPRIEDADE. DIREITOS POSSESSÓRIOS RECONHECIDOS PELAS PARTES. POSSIBILIDADE DE PARTILHA. MANIFESTAÇÃO DE VONTADE LIVRE E CONSCIENTE. REFORMA DA SENTENÇA. I. Caso em exame Trata-se de apelação cível interposta contra sentença que homologou parcialmente acordo de divórcio celebrado perante o CEJUSC, excluindo da partilha o imóvel descrito no item 2.1 por ausência de documentação comprobatória da posse/propriedade. A apelante sustenta a validade do acordo integral, argumentando que a posse é um direito reconhecido pelo ordenamento jurídico, sendo passível de partilha independentemente da comprovação formal da propriedade. II. Questão em discussão A controvérsia cinge-se à possibilidade de homologação da partilha de bens imóveis em acordo de divórcio quando as partes declaram ter apenas a posse dos bens, sem a apresentação de documentos formais de propriedade. III. Razões de decidir O acordo celebrado perante o CEJUSC representa manifestação inequívoca da vontade das partes, assistidas por seus respectivos advogados, presumindo-se que ambos conhecem a situação fática e jurídica dos bens que pretendem partilhar. As partes expressamente declararam que têm a posse mansa e pacífica dos imóveis objeto do acordo, informando seus respectivos valores, localização e características, declaração que, feita sob compromisso e assistência jurídica, goza de presunção de veracidade e boa-fé. A posse constitui direito

⁵³⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº35 de 24 abr. 2007**. Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa. Brasília: DF, CNJ, [2007]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>. Acesso em: 19 mar. 2026.

autônomo passível de proteção jurídica independentemente da propriedade, por força dos artigos 1.196 e seguintes do Código Civil, podendo os direitos possessórios ser objeto de partilha, desde que não haja impugnação por terceiros. A jurisprudência pátria admite a partilha de direitos possessórios no âmbito de ações de divórcio, quando há consenso entre as partes e inexistência de prejuízo a terceiros. A sentença homologatória não constitui título translativo de propriedade, mas apenas reconhece os direitos declarados pelas partes no acordo, sendo que eventual registro imobiliário dependerá da apresentação dos documentos exigidos pela legislação pertinente. IV. Dispositivo Recurso conhecido e provido para homologar integralmente o acordo celebrado pelas partes. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Apelação Cível nº 8076546-10.2021.8.05.0001, em que figuram como apelante MARIA DOS REIS CRISPINIANO DOS SANTOS e como apelado EVANGIVALDO SILVA DOS SANTOS ACORDAM os Desembargadores integrantes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia, à unanimidade, em conhecer e DAR PROVIMENTO AO RECURSO, nos termos do voto da eminente Relatora. Sala das Sessões, data registrada no sistema. Des. Gardênia Pereira Duarte Relatora (TJ-BA – Apelação: 80765461020218050001, Relator.: Gardênia Pereira Duarte Quarta câmara cível, Data de Publicação: 16/06/2025)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE EXTINÇÃO DE CONDOMÍNIO – IMÓVEL OBJETO DE PARTILHA EM ACORDO DE DIVÓRCIO – SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA – AUSÊNCIA DE AVERBAÇÃO NO REGISTRO IMOBILIÁRIO – PROVA DO DOMÍNIO INEXISTENTE – AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO – EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. – Para o desenvolvimento válido e regular da ação de extinção de condomínio é imprescindível a comprovação da copropriedade do imóvel litigioso, a qual se dá por meio do registro imobiliário respectivo, nos termos do art. 1.245, caput e § 1º, do Código Civil – Embora demonstrada a partilha do imóvel litigioso mediante sentença homologatória de acordo de divórcio, a ausência de averbação correspondente no registro do bem obsta o processamento da extinção de condomínio ora pretendida. (TJ-MG – Apelação Cível: 50043510520228130621, Relator.: Des.(a) Habib Felipe Jabour, Data de Julgamento: 18/06/2024, Câmaras Cíveis / 18ª Câmara Cível, Data de Publicação: 18/06/2024)

AGRAVO DE PETIÇÃO. SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA DE DIVÓRCIO CONSENSUAL E PARTILHA DE BENS. PENHORA DE BEM IMÓVEL VÁLIDA. Ainda que ostente a sentença, que homologou o divórcio consensual e a partilha dos bens imóveis, natureza constitutiva, assim como a escritura pública, não transfere a propriedade do imóvel. A ausência do registro de averbação do formal de partilha na matrícula do bem inviabiliza a transferência de domínio, conforme o disposto na norma do art. 172 da Lei nº. 6.015 /73, tendo em vista que não se pode regularizar o imóvel com saltos na cadeia de matrículas. (TRT-1 – Agravo de Petição: 01003711920235010064, Relator. Claudio Jose Montesso, Data de Julgamento: 18/10/2023, Quinta Turma, Data de Publicação: DEJT)

Caso, no entanto, prevaleça a interpretação em sentido oposto, afastando a eficácia da sentença homologatória, restará a imposição da obrigação de fazer consistente na emissão de vontade em documento capaz de extinguir o condomínio mediante registro, nascendo interesse de agir em processo de conhecimento cuja sentença substituirá a declaração de vontade na forma do art. 501, CPC.

3. Da conclusão

Diante do exposto, afeta-se o presente tema nos termos a seguir expostos, determinando-se a publicação de aviso para realização de audiência pública remota entre os Defensores Públicos interessados, a fim de instaurar discussão interna, acerca da atuação da Defensoria Pública diante de tal multiplicação de processos e recursos que podem redundar em fixação de tese de interesse da Instituição, com vistas a auxiliar os Defensores Públicos que atuam em tais competências, salvo a decisão por atuação diversa no exercício da independência funcional de cada Defensor Público.

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2025.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO
Coordenador Cível

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

CAPÍTULO

5





COORDENAÇÃO DE DEFESA CRIMINAL

5.1. Nota Técnica nº 01/2025/COCRIM/DPGERJ

Orientações e recomendações sobre a recusa do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

1. Introdução

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964/2019¹ (Pacote Anticrime), representa um importante avanço na seara da justiça criminal negocial.

Trata-se de um negócio jurídico processual que busca a conformidade do imputado à acusação, mediante a aceitação de sanções pactuadas e a submissão sem resistência à pretensão punitiva estatal, em troca de benefícios.

O uso de instrumentos consensuais, como o ANPP, parte da constatação de que o sistema de justiça penal não possui estrutura suficiente para absorver todos os casos, tornando imperiosa a adoção de estratégias de filtragem, focadas na despenalização.

Além de aliviar a sobrecarga judicial, essas ferramentas atuam como instrumentos político-criminais de limitação e redução dos danos causados pelo direito penal, evitando a estigmatização ínsita a todo e qualquer processo-crime, ainda mais com culpa selada.

2. A natureza do ANPP e o papel do Ministério Público

Conforme dispõe o art. 28-A, *caput*, do Código de Processo Penal (CPP)², o Ministério Público (MP) “poderá” propor o ANPP se presentes os requisitos legais. A interpretação desse dispositivo não pode se dar no sentido de uma mera faculdade discricionária do MP, sujeita apenas a um controle *interna corporis*.

A jurisprudência dos tribunais superiores e a doutrina têm assentado que a oferta de institutos despenalizadores, incluindo o ANPP, constitui um dever-poder ou uma discricionariedade regrada/juridicamente vinculada do Ministério Público.

Essa abordagem enfatiza que o poder atribuído ao MP decorre do dever de cumprir as finalidades públicas estabelecidas em lei. A discricionariedade, nesse contexto, diz respeito à análise do preenchimento dos requisitos legais, especialmente aqueles que envolvem conceitos jurídicos indeterminados, como a exigência de que o acordo seja “necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime”.

No entanto, se presentes os requisitos legais, não é dado ao Ministério Público recusar-se a oferecer um acordo por critérios de mera conveniência e oportunidade, mesmo porque todas as suas manifestações processuais hão de ser motivadas.

3. A fundamentação da recusa do ANPP

O Ministério Público possui o dever legal e constitucional de fundamentar suas manifestações. Embora, segundo a jurisprudência, não haja direito subjetivo do investigado à celebração do acordo, há um direito subjetivo a uma manifestação idoneamente fundamentada do Ministério Público.

A análise quanto à suficiência do acordo para prevenção e reprovação do crime deve estar concretamente fundamentada. A recusa é excepcional quando presentes os requisitos objetivos fixados em lei,

¹ BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.

² BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.

devendo estar pautada em elementos específicos do caso fático, indicativos, por exemplo, da exacerbada gravidade da conduta pretensamente encetada.

A negativa não se satisfaz com a simples menção a qualquer circunstância judicial desfavorável, tampouco à natureza do delito, sob pena de, por vias transversas, legislar *in malam partem*, criando óbices genéricos além dos previstos em lei.

Interpretar a exigência de “necessário e suficiente” como uma discricionariedade ilimitada do MP afronta os direitos fundamentais da legalidade e isonomia, bem como a separação dos poderes, ao permitir que o órgão acusador decida, sem parâmetros objetivos claros, sobre a oferta do acordo.

4. Recusa ilegal ou imotivada e as ferramentas de controle

Uma recusa injustificada ou ilegalmente motivada por parte do Ministério Público em oferecer o ANPP configura nulidade absoluta.

Nesse caso, cumpre acionar, primeiro, o art. 28-A, §14 do CPP, sendo mandatória a remessa ao Procurador-Geral de Justiça (PGJ) pelo magistrado, salvo se evidente a ausência de requisito objetivo para o ANPP.

Confirmada a negativa pelo PGJ, cumpre provocar o juiz oficiante sobre a legalidade e a idoneidade da recusa ministerial e dos argumentos alinhavados, em homenagem aos postulados constitucionais do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição – Art. 5º, LIV e XXXV da CRFB/1988³, respectivamente.

O controle judicial não significa que o juiz substituirá a atuação do Ministério Público para propor o acordo, e sim controlar as condições para o regular exercício da ação penal, pressupondo a inviabilidade do ANPP, pois, se factível, falecerá interesse de agir sob o prisma da adequação – a via consensual mostra-se a própria, ao invés da litigiosa.

Nesse cenário, não se pede ao magistrado o ANPP, e sim o não recebimento da denúncia por falta de interesse de agir, nos termos do art. 395, II, do CPP – se já admitida a inicial acusatória, tal há de ser articulado como preliminar na resposta à acusação, lembrando que a reconsideração do juízo de admissibilidade da acusação é plenamente possível, na medida em que o art. 396-A, caput, do CPP prevê expressamente a articulação de preliminares, enquanto o §1º autoriza, no mesmo prazo legal, a oposição de exceções.

O artigo 28-A, §§ 4º, 5º e 7º do CPP, que preveem a homologação judicial do acordo e a possibilidade de o juiz recusá-la caso as condições sejam inadequadas, insuficientes ou abusivas, reforçam a ideia de que o processo do ANPP está sujeito ao controle judicial. Se o juiz pode controlar as condições propostas, é coerente que também possa controlar a legalidade da própria recusa em propor o acordo.

É importante destacar que o ANPP é cabível para processos em andamento quando da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, desde que não haja trânsito em julgado. A eventual ausência de confissão formal e circunstancial anterior à recusa ou ao recebimento da denúncia não é óbice, devendo ser oportunizado ao acusado realizá-la posteriormente, inclusive por força de superveniente desclassificação ou procedência parcial do pedido.

5. Recomendações práticas para Defensoras e Defensores Públicos

Ao se deparar com a recusa do Ministério Público em propor o ANPP, recomenda-se as seguintes ações:

- Analise criteriosamente a fundamentação apresentada pelo Ministério Público para a recusa;
- Verifique se a justificativa é concreta e idônea, baseada em elementos específicos do caso, ou se é genérica e abstrata (e.g., baseada unicamente na natureza do crime sem análise das particularidades);

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

- Caso a fundamentação seja ausente, insuficiente, genérica ou baseada em critérios abstratos que colidem com a possibilidade legal do ANPP (como no caso do tráfico privilegiado), a recusa pode ser considerada ilegal ou imotivada;
- Imediatamente, peticione nos autos requerendo a remessa do caso ao órgão superior do Ministério Público, com base no art. 28-A, § 14 do CPP. Explique detalhadamente por que a fundamentação do MP é inidônea;
- Se mantida a negativa pelo PGJ, requeira ao magistrado que exerça o controle judicial sobre a recusa ministerial:
 - Argumente que a recusa ilegal ou imotivada enseja a falta de interesse de agir para a ação penal condenatória (necessidade e utilidade), nos termos do art. 395, II do CPP;
 - Cite o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da CRFB/1988) como base para o controle judicial da legalidade do ato do MP;
 - Utilize os §§ 4º, 5º e 7º do art. 28-A do CPP para fundamentar a possibilidade de controle judicial no âmbito do ANPP, argumentando que se o juiz pode controlar a adequação das condições, pode também controlar a legalidade da recusa;
 - Destaque que a falta de fundamentação idônea na recusa constitui nulidade absoluta;
 - Em casos de processos em curso iniciados antes da Lei nº 13.964/2019, reforce o argumento da retroatividade benéfica da norma (art. 5º, XL CRFB) e a possibilidade de oferecimento do ANPP até o trânsito em julgado;
 - Se a confissão não foi feita anteriormente, esclareça que a oportunidade deve ser concedida para a celebração do acordo.
- Se a denúncia for recebida apesar da recusa inidônea e dos requerimentos da defesa, reitere os argumentos em sede de resposta à acusação, alegações finais ou recurso.

No mais, permanecemos à disposição nos endereços eletrônicos funcionais.

Rio de Janeiro, 6 de junho de 2025.

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS
Coordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ
Subcoordenadora de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA
Subcoordenador de Defesa Criminal

5.2. Nota Técnica nº 02/2025/COCRIM/DPGERJ

Orientações e recomendações sobre a Ata de Julgamento do Tribunal do Júri em face do Tema 1087 do STF

Concorde-se ou não, quando do julgamento do Tema nº 1087⁴, o Pleno do Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

1. É cabível recurso de apelação com base no artigo 593, III, d, do Código de Processo Penal, nas hipóteses em que a decisão do Tribunal do Júri, amparada em quesito genérico, for considerada pela acusação como manifestamente contrária à prova dos autos.
 2. O Tribunal de Apelação não determinará novo júri quando tiver ocorrido a apresentação, constante em ata, de tese conducente à clemência ao acusado, e esta for acolhida pelos jurados, desde que seja compatível com a Constituição, com os precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal e com as circunstâncias fáticas dos autos.
- (ARE 1225185, Relator(a): Gilmar Mendes, Relator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-s/n DIVULG 13-12-2024 PUBLIC 16-12-2024)⁵.

Embora represente um duro golpe à soberania dos veredictos quanto à admissibilidade do apelo acusatório escudado na contrariedade à evidência dos autos, assentou-se a excepcionalidade do provimento, desde que conste na ata a tese conducente à absolvição pautada no quesito genérico, seja ela a clemência, inexigibilidade de conduta diversa ou afim.

Quando não consignada em ata nem na sentença, com registro apenas da negativa de autoria, as respostas positivas aos dois primeiros quesitos, referentes à existência e à autoria delitivas, seguidas da absolvição com espeque no quesito absolutório genérico, tem sido interpretada como contradição insuperável, a justificar novo Plenário. Nesse sentido:

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DO JÚRI. DEFESA EM SESSÃO PLENÁRIA DE NEGATIVA DE AUTORIA EXCLUSIVAMENTE. FORMULAÇÃO DE QUESITO GENÉRICO DE ABSOLVIÇÃO. SOBERANIA DOS VEREDICTOS DO JÚRI. DECISÃO CONTRADITÓRIA DO CONSELHO DE SENTENÇA. DECISÃO CONTRÁRIA À PROVA DOS AUTOS. PROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

I. CASO EM EXAME 1. Agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais tendo por objeto decisão que conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial, restabelecendo a decisão absolutória do Conselho de Sentença.

2. O Conselho de Sentença condenou o recorrente na sanção prevista no art. 14 da Lei 10.826/2003, absolvendo-o dos delitos previstos nos arts. 121, § 2º, I e IV, do Código Penal. O Ministério Público interpôs recurso de apelação criminal, requerendo a nulidade da decisão do Júri e a cassação do veredicto por contrariedade às provas dos autos.

3. A Primeira Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais deu provimento ao recurso ministerial por haver contradição na resposta aos quesitos, uma vez que a defesa requereu a absolvição pela negativa de autoria, e os jurados, depois de positivar a autoria, absolveram o recorrente no terceiro quesito, atinente à absolvição genérica e inexistente tese da defesa.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 4. A questão em discussão consiste em saber se a decisão dos jurados que absolveram o réu no quesito genérico, após reconhecerem a materialidade e autoria do crime, é nula por contrariedade às provas dos autos e se a soberania dos veredictos pode ser revista pelo Tribunal de Justiça.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1087**. Possibilidade de Tribunal de 2º grau, diante da soberania dos veredictos do Tribunal do Júri, determinar a realização de novo júri [...]. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, [2025]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5745131&numeroProcesso=1225185&classeProcesso=ARE&numeroTema=1087>. Acesso em: 19 mar. 2026.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1225185 / MG**. Direito processual penal. Recurso extraordinário. Tribunal do júri. [...]. Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 03 out. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur519924/false>. Acesso em: 19 mar. 2026.

III. RAZÕES DE DECIDIR 5. Em situações nas quais a negativa de autoria é a única proposição defensiva, sem registro de pedido de clemência em Ata de Julgamento, a absolvição do agente no terceiro quesito não deve subsistir quando houve votação positiva dos dois primeiros, operando-se a contradição no veredicto do Conselho de Sentença.

6. Tanto a Sexta Turma, quanto a Quinta, desta Corte Superior, assim como o Supremo Tribunal Federal (STF), firmado neste último tribunal em tema com repercussão geral conhecida, julgam que, para que se mantenha o veredicto absolutório, fundado no acolhimento do terceiro quesito, é necessário que exista, nos autos e registrada em ata, tese que dê amparo à decisão dos jurados, como, por exemplo, alegação de desnecessidade da pena, inexistência de conduta diversa, legítima defesa, clemência. Do contrário, é cabível a anulação do julgamento por contradição entre as respostas aos quesitos e por ser a decisão do Conselho de Sentença manifestamente contrária à prova dos autos.

7. No presente caso, justifica-se a reconsideração da decisão monocrática, a fim de ser reafirmada a orientação jurisprudencial vigente, porque o Conselho de Sentença do Tribunal do Júri, em relação às imputações dos homicídios contra as vítimas Paulo Faustino, Murilo da Silva e Jorge Luiz Soares Jr., afirmou a materialidade e a autoria, assentou o animus necandi no que diz respeito aos crimes tentados, porém absolveu o acusado, respondendo “sim” ao quesito absolutório genérico, em todas as diferentes séries de quesitos. Entretanto, consoante se verifica na ata de sessão de julgamento, as teses defensivas sustentadas em Sessão Plenária foram a negativa de autoria, e, subsidiariamente, a exclusão das qualificadoras e a absolvição do crime de porte ilegal de arma de fogo, por força do princípio da consunção.

IV. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA RESTABELECER O ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE SUBMETEU O RÉU A NOVO JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DO JÚRI. (AgRg no AREsp n. 2.233.518/MG, relator Ministro Carlos Cini Marchionatti (Desembargador Convocado TJRS), Quinta Turma, julgado em 13/5/2025, DJEN de 19/5/2025)

Nada obstante a compreensão desta Coordenação Criminal no sentido de que a omissão na ata (ou na sentença) quanto à tese articulada pela defesa conducente à absolvição pautada no quesito genérico deva se resolver em favor do réu, por se tratar de falha creditável ao juiz-presidente, por inobservância do art. 495, XIV do CPP – “a ata descreverá fielmente todas as ocorrências, mencionando obrigatoriamente: [...] XIV. os debates e as alegações das partes com os respectivos fundamentos”⁶ –, não dispondo o órgão jurisdicional *ad quem* de elementos concretos que lhe permitam identificar a manifesta contrariedade à evidência dos autos, há de se render, pragmaticamente, à força vinculante dos precedentes, máxime os qualificados.

Como eventuais omissões, imprecisões e irregularidades do Plenário devem ser prontamente apontadas pelas partes, sob pena de preclusão, a teor do art. 571, VIII do CPP, maciçamente observado pelo STF e pelo STJ, passando a ata também pela aquiescência das partes (art. 494 do CPP), esta Coordenação Criminal recomenda vivamente que seja realizado rigoroso controle das atas de julgamento do Júri, de sorte a descrever, pormenorizadamente, as teses defensivas articuladas no plenário, a título principal e subsidiário, porque se tais óticas tiverem aderência mínima aos elementos probatórios existentes nos autos, apesar de não impactar no conhecimento das apelações, as chances de provimento se tornam diminutas, podendo a Defensoria Pública se valer do próprio precedente qualificado fixado pelo STF no tema nº 1087.

Cordialmente,

Rio de Janeiro, 16 de junho de 2025.

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS
Coordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ
Subcoordenadora de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA
Subcoordenador de Defesa Criminal

⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.

5.3. Nota Técnica nº 03/2025/COCRIM/DPGERJ

Reconhecimento pessoal e fotográfico (Tema 1258 do STJ)

Quando do julgamento dos recursos especiais sobre reconhecimento pessoal e fotográfico, sob a sistemática dos repetitivos – Tema 1258⁷, dentre os quais o RESP nº 1953602/SP⁸, havendo a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na qualidade de *amicus curiae*, realizado sustentação oral presencial por si e pelo GAETS por meio da Coordenação Criminal (COCRIM), representada no ato pelo coordenador Marcos Paulo Dutra Santos, a Terceira Seção do STJ fixou as seguintes teses acerca dos artigos 226 a 228 do Código de Processo Penal (CPP):

- 1 – As regras postas no art. 226 do CPP são de observância obrigatória tanto em sede inquisitorial quanto em juízo, sob pena de invalidade da prova destinada a demonstrar a autoria delitiva, em alinhamento com as normas do Conselho Nacional de Justiça sobre o tema. O reconhecimento fotográfico e/ou pessoal inválido não poderá servir de lastro nem a condenação nem a decisões que exijam menor rigor quanto ao standard probatório, tais como a decretação de prisão preventiva, o recebimento de denúncia ou a pronúncia.
- 2 – Deverão ser alinhadas pessoas semelhantes ao lado do suspeito para a realização do reconhecimento pessoal. Ainda que a regra do inciso II do art. 226 do CPP admita a mitigação da semelhança entre os suspeitos alinhados quando, justificadamente, não puderem ser encontradas pessoas com o mesmo fenótipo, eventual discrepância acentuada entre as pessoas comparadas poderá esvaziar a confiabilidade probatória do reconhecimento feito nessas condições.
- 3 – O reconhecimento de pessoas é prova irrepetível, na medida em que um reconhecimento inicialmente falho ou viciado tem o potencial de contaminar a memória do reconhecedor, esvaziando de certeza o procedimento realizado posteriormente com o intuito de demonstrar a autoria delitiva, ainda que o novo procedimento atenda os ditames do art. 226 do CPP.
- 4 – Poderá o magistrado se convencer da autoria delitiva a partir do exame de provas ou evidências independentes que não guardem relação de causa e efeito com o ato viciado de reconhecimento.
- 5 – Mesmo o reconhecimento pessoal válido deve guardar congruência com as demais provas existentes nos autos.
- 6 – Desnecessário realizar o procedimento formal de reconhecimento de pessoas, previsto no art. 226 do CPP, quando não se tratar de apontamento de indivíduo desconhecido com base na memória visual de suas características físicas percebidas no momento do crime, mas, sim, de mera identificação de pessoa que o depoente já conhecia anteriormente.

Considerada cada tese acima, podem ser extraídas as seguintes conclusões:

Item 1:

- 1 – As regras postas no art. 226 do CPP são de observância obrigatória tanto em sede inquisitorial quanto em juízo, sob pena de invalidade da prova destinada a demonstrar a autoria delitiva, em alinhamento com as normas do Conselho Nacional de Justiça sobre o tema. O reconhecimento fotográfico e/ou pessoal inválido não poderá servir de lastro nem a condenação nem a decisões que exijam menor rigor quanto ao standard probatório, tais como a decretação de prisão preventiva, o recebimento de denúncia ou a pronúncia.

A invalidade da prova não importa desentranhamento dos autos, sem se embaralhar com a ilicitude.

⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1258**. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 11 jun. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1258&cod_tema_final=1258. Acesso em: 20 mar. 2026.

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1953602**. Recurso especial representativo de controvérsia. Processual penal. Reconhecimento de pessoa (fotográfico e/ou presencial). [...]. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 11 ago. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202102575876>. Acesso em: 20 mar. 2026.

Embora mencionado o art. 226 do CPP, a tese compreende a formalidade do reconhecimento pessoal ou fotográfico como um todo, haja vista a menção expressa ao regramento editado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Assim, o reconhecimento “coletivo” ao invés do individualizado, em desarmonia com o art. 228 do CPP, *v.g.*, atrai o presente enunciado.

Identificado no inquérito o caráter espúrio do reconhecimento, sem provas absolutamente independentes, recomenda-se a formalização de pedido de relaxamento da prisão e subsequente formalização de *habeas corpus* em idêntico sentido se indeferido.

A rigor, torna-se possível articular na resposta à acusação preliminar de não recebimento da denúncia por falta de justa causa e, se recusada, *habeas corpus* trancativo da ação penal por falta de justa causa, desde que igualmente identificada a irregularidade do reconhecimento pessoal ou fotográfico, inexistindo provas absolutamente independentes. Sem embargo, ainda mais se o imputado estiver solto, essas medidas devem ser tomadas com cautela, presente o estágio embrionário do feito, priorizando casos nos quais inequívoca seja a inobservância das formalidades dos artigos 226 a 228 do CPP.

Item 2:

2 – Deverão ser alinhadas pessoas semelhantes ao lado do suspeito para a realização do reconhecimento pessoal. Ainda que a regra do inciso II do art. 226 do CPP admita a mitigação da semelhança entre os suspeitos alinhados quando, justificadamente, não puderem ser encontradas pessoas com o mesmo fenótipo, eventual discrepância acentuada entre as pessoas comparadas poderá esvaziar a confiabilidade probatória do reconhecimento feito nessas condições.

Nesses casos, e sem perder de vista outros grupos vulneráveis, igualmente alvos do sistema repressivo penal estatal, como as travestis e transexuais, o reconhecimento fotográfico, por meio de mosaico de fotos de pessoas parecidas com o(a) imputado(a), é preferível ao alinhamento pessoal, máxime quando evidente a discrepância entre as pessoas comparadas.

Aquiescer identificações nesses moldes permite atrair o art. 565 do CPP em prejuízo da defesa (princípio do interesse ou da vedação ao comportamento contraditório), confiando-se exageradamente na tese em comento, que, nesse particular, não se mostra suficiente assertiva, ao contrário, na medida em que se limita a dizer que a confiabilidade probatória poderá estar esvaziada.

Item 3:

3 – O reconhecimento de pessoas é prova irrepetível, na medida em que um reconhecimento inicialmente falho ou viciado tem o potencial de contaminar a memória do reconhecedor, esvaziando de certeza o procedimento realizado posteriormente com o intuito de demonstrar a autoria delitiva, ainda que o novo procedimento atenda os ditames do art. 226 do CPP.

O reconhecimento fotográfico ou pessoal irregular compromete a higidez de qualquer outro subsequente, porque, se positivo o resultado, não se pode afiançar que a pessoa identificada corresponderia ao infrator ou à pessoa indevidamente apresentada ou retratada na fotográfica inadvertidamente exibida, incutindo falsas memórias no(a) responsável pelo reconhecimento.

Item 4:

4 – Poderá o magistrado se convencer da autoria delitiva a partir do exame de provas ou evidências independentes que não guardem relação de causa e efeito com o ato viciado de reconhecimento.

A irregularidade da identificação fotográfica ou pessoal se mostrará irrelevante ante a existência de provas absolutamente independentes, como microfilmagens ou capturas em flagrante realizadas sob condições inofismáveis concernentes à autoria delitiva, como ainda no cometimento do injusto (art. 302, I do CPP) ou ampla visualização pela vítima e por terceiros, sendo capturado ainda em poder da *res furtiva* ou dos instrumentos do crime.

Item 5:

5 – Mesmo o reconhecimento pessoal válido deve guardar congruência com as demais provas existentes nos autos.

Malgrado a regularidade do reconhecimento pessoal ou fotográfico, cumpre analisar o acervo probatório como um todo, a fim de tentar identificar elementos probatórios que o desdigam, considerado o sistema da persuasão racional – art. 93, IX da CRFB/88 c/c art. 155, cabeça, do CPP.

Item 6:

6 – Desnecessário realizar o procedimento formal de reconhecimento de pessoas, previsto no art. 226 do CPP, quando não se tratar de apontamento de indivíduo desconhecido com base na memória visual de suas características físicas percebidas no momento do crime, mas, sim, de mera identificação de pessoa que o depoente já conhecia anteriormente.

Importante distinção aberta pelo STJ há tempos, pautada na cabeça do art. 226 do CPP, *a contrario sensu*: procede-se ao reconhecimento pessoal ou fotográfico “quando houver necessidade”.

Esse *distinguishing* é de observância mandatória justamente para evitar a vulgarização de teses absolutórias pautadas em inadequados reconhecimentos pessoais ou fotográficos.

Cordialmente,

Rio de Janeiro, 1º de julho de 2025.

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS
Coordenador de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA
Subcoordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ
Subcoordenadora de Defesa Criminal

5.4. Nota Técnica nº 04/2025/COCRIM/DPGERJ

Combate à violação do juiz natural em casos de ORCRIM

A atuação intransigente na defesa dos direitos dos vulneráveis exige de todos atenção constante às posturas adotadas pelo Estado-acusação.

Recentemente, tem-se observado a prática de ajuizamento de ações penais que, embora descrevam fatos característicos de crimes de Organização Criminosa (ORCRIM) e Lavagem de Capitais, são imputadas de forma “fatiada” como crimes de menor complexidade, como “associação para o tráfico”.

Esta conduta visa, evidentemente, afastar a competência das Varas Especializadas em Organizações Criminosas, criadas justamente para lidar com a complexidade desses delitos.

Diante disso, recomenda-se enfaticamente que, em sua atuação na esfera criminal, mantenham vigiância atenta à narrativa da denúncia. Não se limitem à classificação jurídica formal dada pelo Ministério Público na exordial.

A Resolução TJ/OE/RJ nº 10/2019⁹ criou a 1ª Vara Criminal Especializada da Comarca da Capital, atribuindo-lhe competência exclusiva para processar e julgar “As atividades de organizações criminosas” (especialmente pela Lei nº 12.850/2013) e “‘Lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores”, bem como os delitos “que forem a eles conexos”. Mais importante, o § 1º do Art. 2º desta Resolução é explícito ao determinar que esta competência “prevalecerá sobre a dos demais Juízos de Direito em Matéria Criminal”. Trata-se de regra de competência funcional, de matiz absoluta.

Quando o Estado-acusação ajuíza denúncias por “associação para o tráfico”, embora a própria narrativa descreva crimes como “lavagem de capitais ou o *modus operandi* próprio de uma ORCRIM”, é forçoso reconhecer a burla acintosa à garantia do juiz natural, importando nulidade absoluta do processo formalizado, nos moldes do art. 567 do Código de Processo Penal – CPP¹⁰, considerada a ofensa à regra de competência de natureza absoluta.

Anote-se que, no processo penal, o atuar jurisdicional é delimitado pela causa de pedir, haja vista a regra insculpida no art. 383 do CPP¹¹. E, quando em xeque a competência do Juízo ou a viabilidade de determinado instituto despenalizador, a *emendatio libelli* quando do recebimento da peça acusatória, apesar de excepcional, torna-se necessária.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. TESE DE ERRO NA TIPIFICAÇÃO LEGAL DESCRITA NA DENÚNCIA. NÃO IMPUGNAÇÃO DOS FATOS. MERO ERRO NA CAPITULAÇÃO JURÍDICA. RÉU DEFENDE-SE DOS FATOS EXPOSTOS NA ACUSAÇÃO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO EVIDENCIADO. CORREÇÃO DA DEFINIÇÃO JURÍDICA COMO REGRA DEVE SER REALIZADA NA SENTENÇA. EXCEPCIONALIDADE NÃO DEMONSTRADA PARA A CORREÇÃO EM MOMENTO ANTERIOR. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O trancamento do processo-crime pela via do habeas corpus ou do recurso ordinário em habeas corpus é medida de exceção, que só é admissível quando emerge dos autos, sem a necessidade de exame valorativo do conjunto fático ou probatório, a atipicidade do fato, a ausência de indícios capazes de fundamentar a acusação ou, ainda, a extinção da punibilidade.

2. No caso, não há impugnação quanto aos fatos narrados na inicial acusatória, mas inconformismo apenas quanto à tipificação legal atribuída pelo Órgão acusatório a tais fatos.

⁹ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Resolução 10/2019**. Cria a 1ª vara criminal especializada da comarca da Capital [...]. Rio de Janeiro: TJRJ, 2019. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/217124?integra=1. Acesso em: 24 mar. 2026.

¹⁰ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.

¹¹ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.

3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o erro na definição jurídica da conduta não torna inepta a inicial acusatória, e, menos ainda, é causa de trancamento da ação penal, pois o Acusado defende-se do fato ou dos fatos delituosos narrados na denúncia, e não da capitulação legal.

4. Esta Corte, acompanhando entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, não admite emendatio libelli em momento anterior ao da prolação da sentença, exceto em situações excepcionais, quando a inadequada subsunção típica causar prejuízos ao réu, trazendo reflexos no campo da competência absoluta, do adequado procedimento ou, ainda, quando houver restrição a benefícios penais em razão de eventual excesso da acusação.

5. Na hipótese, a correção de eventual equívoco na tipificação legal realizada na denúncia não interferiria na obtenção do acordo de não persecução penal (benefício legal), pois a denúncia foi recebida antes da vigência do art. 28-A do Código de Processo Penal, incluído pela Lei n. 13.964/2019, o que impede a sua aplicação retroativa, conforme entende esta Corte Superior.

6. Agravo regimental desprovido. (AgRg no RHC n. 146.541/SP, Relatora Min. Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 25/6/2021)

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. FALSIFICAÇÃO, CORRUPÇÃO, ADULTERAÇÃO OU ALTERAÇÃO DE PRODUTO DESTINADO A FINS TERAPÊUTICOS OU MEDICINAIS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. MATÉRIA NÃO APRECIADA PELA CORTE DE ORIGEM. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA.

1. A questão referente à apontada atipicidade material da conduta imputada ao recorrente ante a incidência do princípio da insignificância não foi alvo de deliberação pelo Tribunal de origem, circunstância que impede qualquer manifestação desta Corte Superior de Justiça sobre o tópico, evitando-se com tal medida a atuação em indevida supressão de instância.

DECLASSIFICAÇÃO DOS FATOS ASSESTADOS AO RECORRENTE NO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 383 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. CONDUTA QUE SE AMOLDA, EM TESE, AO TIPO PREVISTO NO ARTIGO 273, §§ 1º E 1º-B, INCISOS I E V, DO CÓDIGO PENAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA PARA SE AFERIR SE O DELITO SERIA O DE CONTRABANDO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL INEXISTENTE.

1. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, o juiz não pode modificar a definição jurídica dos fatos narrados na peça acusatória no momento do seu recebimento, salvo quando flagrante o erro na capitulação dos fatos imputados ao acusado, o que pode alterar a competência para o julgamento da ação penal ou impedir o réu de auferir algum benefício processual. Doutrina. Jurisprudência.

2. No caso dos autos, a conduta imputada ao recorrente – transportar medicamentos de origem estrangeira e procedência incerta, cuja importação, comércio e uso são proibidos em território nacional, e que também não possuiriam registro na ANVISA – enquadra-se, ao menos em princípio, no tipo previsto no artigo 273, §º 1º e 1º-B, incisos I e V, do Código Penal, razão pela qual eventual desclassificação para o delito de contrabando depende do que será apreciado durante a instrução processual, não sendo possível neste momento processual.

INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 273, § 1º-B, DO CÓDIGO PENAL. DESCONFORMIDADE DO PRECEITO SECUNDÁRIO DA NORMA PENAL COM A CONSTITUIÇÃO RECONHECIDA POR ESTA CORTE SUPERIOR DE JUSTIÇA. APLICAÇÃO DA PENA ESTABELECIDA PARA O TRÁFICO DE DROGAS. COAÇÃO ILEGAL NÃO CARACTERIZADA.

1. Ao julgar a arguição de inconstitucionalidade formulada no HC n. 239.363/PR, a Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça, por maioria, declarou a inconstitucionalidade do preceito secundário do artigo 273, § 1º-B, do Código Penal, sendo que ainda que o recorrente venha a ser condenado pelo referido ilícito, o certo é que a ele poderá ser imposta a sanção estabelecida para o crime de tráfico de drogas.

2. Recurso parcialmente conhecido e, nessa extensão, improvido. (RHC n. 56.259/PR, Relator Min. Leopoldo de Arruda Raposo (Desembargador Convocado do TJ/PE), Quinta Turma, julgado em 4/8/2015, DJe de 17/8/2015)

Idêntica ótica é compartilhada de longa data pelo Supremo Tribunal Federal, a saber:

I. Habeas corpus: descabimento. A análise da suficiência dos indícios de autoria e da prova da materialidade não dispensa, no caso, o revolvimento de fatos e provas que lastrearam a denúncia, ao que não se presta o procedimento sumário e documental do habeas corpus. II. Denúncia: errônea capitulação jurídica dos fatos

narrados: erro de direito: possibilidade do juiz, verificado o equívoco, alterar o procedimento a seguir (cf. HC 84.653, 1ª T., 14.07.05, Pertence, DJ 14.10.05). 1. Se se tem, na denúncia, simples erro de direito na tipificação da imputação de fato idoneamente formulada é possível ao juiz, sem antecipar formalmente a desclassificação, afastar de logo as conseqüências processuais ou procedimentais decorrentes do equívoco e prejudiciais ao acusado. 2. Na mesma hipótese de erro de direito na classificação do fato descrito na denúncia, é possível, de logo, proceder-se a desclassificação e receber a denúncia com a tipificação adequada à imputação de fato veiculada, se, por exemplo, da sua qualificação depender a fixação da competência ou a eleição do procedimento a seguir. III. Concussão e corrupção passiva. Caracteriza-se a concussão – e não a corrupção passiva – se a oferta da vantagem indevida corresponde a uma exigência implícita na conduta do funcionário público, que, nas circunstâncias do fato, se concretizou na ameaça. IV. Nulidade processual: inobservância do rito processual específico no caso de crimes inafiançáveis imputados a funcionários públicos. Necessidade de notificação prévia (CPrPenal, art. 514). 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal (v.g. HC 73.099, 1ª T., 3.10.95, Moreira, DJ 17.5.96) que o procedimento previsto nos arts. 513 e seguintes do C.Pr. Penal se reserva aos casos em que a denúncia veicula tão-somente crimes funcionais típicos (C.Penal, arts. 312 a 326). 2. No caso, à luz dos fatos descritos na denúncia, o paciente responde pelo delito de concussão, que configura delito funcional típico e o co-réu, pelo de favorecimento real (C. Penal, art. 349). 3. Ao julgar o HC 85.779, Gilmar, Inf.STF 457, o plenário do Supremo Tribunal, abandonando entendimento anterior da jurisprudência, assentou, como obter dictum, que o fato de a denúncia se ter respaldado em elementos de informação colhidos no inquérito policial, não dispensa a obrigatoriedade da notificação prévia (CPP, art. 514) do acusado. 4. Habeas corpus deferido, em parte, para, tão-somente quanto ao paciente, anular o processo a partir da decisão que recebeu a denúncia, inclusive, a fim de que se obedeça ao procedimento previsto nos arts. 514 e ss. Do C.Pr.Penal e, em caso de novo recebimento da denúncia, que o seja apenas pelo delito de concussão. (HC 89686, Relator: Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 12-06-2007, DJe-082 DIVULG 16-08-2007 PUBLIC 17-08-2007 DJ 17-08-2007 PP-00058 EMENT VOL-02285-04 PP-00638)

HABEAS CORPUS. PROCESSO PENAL. EMENDATIO LIBELLI. LAVAGEM DE ATIVOS. DESCLASSIFICAÇÃO NO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA, PARA ESTELIONATO. ART. 383 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. MOMENTO PROCESSUAL ADEQUADO. RELATIVIZAÇÃO. ESPECIALIZAÇÃO DO JUÍZO. 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é a sentença o momento processual oportuno para a emendatio libelli, a teor do art. 383 do Código de Processo Penal. 2. Tal posicionamento comporta relativização – hipótese em que admissível juízo desclassificatório prévio –, em caso de erro de direito, quando a qualificação jurídica do crime imputado repercute na definição da competência. Precedente. 3. Na espécie, a existência de peculiaridade – ação penal relacionada a suposto esquema criminoso objeto da ação em trâmite na vara especializada em lavagem de ativos –, recomenda a manutenção do acórdão recorrido que chancelou a remessa do feito, comandada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região para a 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão, que detém tal especialização. 4. Ordem denegada. (HC 115831, Relatora: Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 22-10-2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 18-11-2013 PUBLIC 19-11-2013).

Ante o quadro, recomenda-se, quando da apresentação da defesa preliminar ou da resposta à acusação, a oposição da Exceção de Incompetência e/ou, se implementada a prisão preventiva, petição de Relaxamento da Prisão por Incompetência Absoluta do Juízo. Se refutada a irresignação, cumpre formalizar *habeas corpus*, presente o constrangimento ilegal ditado pela ofensa ao postulado do juiz natural, inclusive na implementação da custódia.

Embora se esteja diante de incompetência absoluta, essa não decorre do descompasso entre o juízo e a capitulação formalizada, e sim da dissintonia entre o juízo e os fatos narrados, logo, convém a pronta arguição para neutralizar a tese da nulidade de algibeira, que, embora com correta resistência (AgRg no HC n. 853.417/SC, Relator Min. Ribeiro Dantas, Relatora para acórdão Min. Daniela Teixeira, Quinta Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 28/2/2025), tem sido preocupantemente agasalhada pela Quinta Turma do STJ – AgRg no HC n. 900.489/ES, Relator Min. Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 1/7/2025, DJEN de 4/7/2025; AgRg no HC n. 758.849/RJ, Relator Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 28/11/2022, DJe de 2/12/2022.

Pontua-se essa recomendação porque a competência do juízo processante estaria ao menos alinhada à capitulação, logo, o desfazimento desse quadro em sede de alegações finais e, ainda mais, em grau de apelo, seria, pragmaticamente, mais dificultoso, embora, tecnicamente, se saiba que a incompetência absoluta desconhece preclusão – entre a teoria e a prática, o abismo, infelizmente, é notório.

Por óbvio que, passando a Defensoria Pública a atuar no feito em estágio avançado, diante da renúncia ou destituição do patrono então oficiante, restam as alegações finais e/ou a apelação.

Convém rememorar que as regras de conexão e de continência são igualmente de natureza absoluta, mostrando-se impositiva a advocatória pelo juízo efetivamente competente, nos moldes do art. 82 do CPP, exceto se já sentenciada a demanda, mesmo se pendente recurso, ou, *mutatis mutandis*, o declínio da competência para o juízo de fato competente.

A observância e o combate a essas práticas são essenciais à proteção dos direitos dos usuários da Defensoria Pública e à integridade do sistema de justiça criminal.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2025.

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS

Coordenador de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA

Subcoordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ

Subcoordenadora de Defesa Criminal

5.5. Nota Técnica nº 05/2025/COCRIM/DPGERJ

Atuação estratégica da Defensoria Pública em face da criação do Grupo de Atuação Especializada do Tribunal do Júri (GAEJURI) pelo MPRJ. Recomendação de atuação na fase do art. 422 do CPP.

A Coordenação Criminal, no exercício de suas atribuições, vem trazer informações e recomendações estratégicas a respeito da recente Resolução GPGJ nº 2.683, de 26 de fevereiro de 2025¹², do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que instituiu o Grupo de Atuação Especializada do Tribunal do Júri (GAEJURI).

Conforme análise da referida norma, o GAEJURI foi criado com o objetivo de promover “atuação articulada, uniforme e estratégica”¹³ dos membros do *Parquet* nos processos de crimes dolosos contra a vida, atuando em colaboração e mediante auxílio consentido com o Promotor de Justiça natural do feito.

Essa nova estrutura representa um reforço institucional significativo para a acusação, que poderá contar, mediante solicitação prévia, com o suporte de Promotores de Justiça com reconhecida experiência na área, especialmente para atuação nos plenários do Tribunal do Júri. O auxílio poderá ser deferido em casos de maior complexidade, grande repercussão ou com múltiplos réus, entre outros critérios.

Como essa atuação tem previsão normativa no âmbito do Ministério Público, decorrendo de autorização da Procuradoria-Geral de Justiça, sem prejuízo da atuação do membro do Ministério Público titular ou em exercício, consigne-se, preliminarmente, a inexistência de ofensa ao princípio do promotor natural, na esteira da remansosa jurisprudência do Pleno do Supremo Tribunal Federal. Exemplificando:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROPOSTA DE CONVERSÃO DE APRECIACÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO DA AÇÃO. RESOLUÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. INSTITUIÇÃO DO GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADA CONTRA O CRIME ORGANIZADO (GAECO). AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO INTERNO DE APOIO. ATUAÇÃO FACULTATIVA. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DO PROMOTOR NATURAL. OBSERVÂNCIA AO § 2º DO ART. 127 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE À LEI ORGÂNICA NACIONAL OU ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER INVESTIGAÇÕES PENAIS. REAFIRMAÇÃO DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL DEFINIDA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 593.727. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As normas veiculadas pelas Resoluções GPGJ ns. 1.570/2010 e 2.074/2016, posteriormente revogadas pela Resolução GPGJ n. 2.403/2021, não cuidam de direito penal ou processual penal. Os dispositivos questionados não estabeleceram novas atribuições e competências, dispondo sobre o funcionamento de órgão especializado no auxílio ao combate do crime organizado (Grupo de Atuação Especializada contra o Crime Organizado – GAECO), de atuação facultativa, a depender do pedido do promotor natural. 2. A Constituição da República assegura autonomia administrativa do Ministério Público (§ 2º do art. 127). 3. Compete ao Procurador-Geral do Ministério Público “praticar atos e decidir questões relativas à administração geral”; “designar membros do Ministério Público para exercer as atribuições de dirigente dos Centros de Apoio Operacional”; “designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele”, desde que com expressa concordância do promotor natural (arts. 10, incs. V e IX, al. “a”, e 24 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei n. 8.625/1993). Atos administrativos que dispensam lei em sentido formal, por se tratarem de organização interna de órgão facultativo do Ministério Público. 4. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal fixou tese com repercussão geral, no Recurso Extraordinário n. 593.727 (DJe 8.9.2015), no sentido de que os poderes investigatórios do Ministério Público decorrem implicitamente do monopólio da titularidade da ação penal conferida ao órgão pelo inc. I do art. 129 da Constituição da República, não se tratando de atividade exclusiva da polícia judiciária. 5.

¹² RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público. **Resolução nº 2.683, de 26 de fevereiro de 2025**. Institui, no âmbito do Ministério Público do Rio de Janeiro, o Grupo de Atuação Especializada do Tribunal do Júri – GAEJURI. Rio de Janeiro: MPRJ, 2025. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/resolucao_2683.pdf. Acesso em: 24 mar. 2026.

¹³ *Ibid.*

Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 7170, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-08-2023 PUBLIC 22-08-2023).

Sem embargo, desde a sua implementação, em regra apenas no dia do plenário o(a) promotor(a) natural informa ao Juízo competente a intervenção do GAEJURI, valendo-se, quiçá, do art. 7º, §6º da citada Resolução, a saber:

A formalização da atuação do GAEJURI deverá ser efetuada, sempre que possível, mediante juntada, ao bojo do respectivo processo, de cópia do ato de deferimento do auxílio pelo membro solicitante, ao qual caberá a responsabilidade por adotar tal medida¹⁴.

Ocorre que a interpretação sistemática do procedimento do Júri revela a aversão a surpresas. Não por outra razão, ressaí, v.g., a regra contida no art. 421, §1º do Código de Processo Penal – CPP¹⁵, que confere estabilidade à pronúncia, embora seja mero juízo de admissibilidade da acusação, não admitindo alterações motivadas pelo advento de provas materialmente novas, inclusive para preservar a filtragem realizada na primeira fase, exceto no caso de circunstância superveniente modificadora da tipificação. Por conseguinte, a produção probatória realizada ao longo da primeira fase tende a se repetir na segunda, enxugando-se a prova oral, pois, em vez de até 8 (oito) testemunhas (art. 406, §§2º e 3º do CPP), são 5 (cinco) – art. 422 do CPP. O postulado da não surpresa é reafirmado no art. 479 do CPP, ao preconizar que qualquer prova nova concernente ao fato há de ser apresentada com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis.

Embora inexista limitação quanto ao número de membros do Ministério Público atuantes no Plenário, nem tampouco exigência de comunicação prévia ao Juízo a respeito, é forçoso reconhecer, como regra, a paridade numérica, ante a composição singular do órgão do Ministério Público, ditada em preceito normativo impessoal e abstrato. A intervenção cumulativa de um grupo de atuação, apesar de possível, modifica, exclusivamente para o Plenário, a composição do órgão acusatório para um colegiado, sendo, sim, um elemento surpresa para o réu e seu defensor.

E, em verdade, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem ciência disso, tanto que, no mencionado art. 7º, §6º, prevê essa comunicação nos autos do processo, anteriormente ao Plenário. A expressão “sempre que possível” torna mandatória essa comunicação prévia, não lhe dando feição de mera faculdade. A não comunicação é excepcional, à semelhança, v.g. do registro audiovisual das audiências, versado no art. 405, §1º do CPP, que está longe de ser mera faculdade do juiz. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ESTUPRO DE VULNERÁVEL. NULIDADE POR INOBSERVÂNCIA DO ART. 405, § 1º, DO CPP. AUSENTE PREJUÍZO. PRECLUSÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que, “apesar de o art. 405, § 1º, do Código de Processo Penal, não impor a obrigatoriedade do sistema técnico de gravação em audiência, sendo possível o registro audiovisual dos referidos atos, o texto legal expressamente prioriza sua utilização, não sendo facultado ao Magistrado processante optar por outro método” (HC n. 520.233/RJ, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 15/10/2019, DJe de 28/10/2019).

2. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte Superior é uníssona no sentido de que, tanto nos casos de nulidade relativa quanto nos casos de nulidade absoluta, exige-se, como regra, a demonstração concreta de prejuízo, consoante o disposto no art. 563 do CPP. No caso, conforme salientou o Tribunal de origem, “o fato de não ter sido empregada tecnologia audiovisual não impactou na produção da prova tampouco no direito de defesa do apelante, já que toda a prova oral colhida foi devidamente reduzida a termo e assinada pelas partes”. Desse modo, não tendo havido comprovação do prejuízo supostamente sofrido pela defesa, não há que se reconhecer a nulidade arguida.

3. Descabe a apreciação de nulidade ocorrida na audiência de instrução e julgamento na hipótese de não ter sido tal vício registrado na ata da sessão, o que configura a preclusão.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.

3. Ausente a demonstração do prejuízo, não há falar em nulidade.
4. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp n. 2.250.574/PA, Relator Min. Og Fernandes, Sexta Turma, julgado em 5/8/2025, DJEN de 14/8/2025)

A excepcionalidade da não comunicação é, aliás, bastante diminuta, porquanto, nos termos do art. 7º, caput, da dita Resolução, o requerimento há de ser formalizado pelo(a) promotor(a) natural no prazo mínimo de 20 (vinte) dias úteis antes da sessão plenária, logo, em regra, nada, rigorosamente nada, justifica a não comunicação nos autos da atuação do GAEJURI. Eis o dispositivo¹⁶:

Art. 7º Os órgãos de execução do Ministério Público com atribuição para atuar nas ações penais poderão solicitar ao GAEJURI, mediante requerimento fundamentado apresentado à Coordenação, no prazo mínimo de vinte dias úteis antes do ato processual, apoio para atuação conjunta com o Promotor natural, no plenário do Tribunal do Júri.¹⁷

Não obstante, a eventual disparidade numérica entre a acusação e a defesa se resolva à luz do princípio do prejuízo (art. 563 do CPP), partindo da mesma premissa adotada pelo Superior Tribunal de Justiça quando inobservado o registro audiovisual, é inegável a probabilidade maior de configuração do prejuízo, quadra com a qual a magistratura não deve pactuar, haja vista o desnivelamento qualitativo entre acusação e defesa, afinal, *n* cabeças pensam melhor que uma, têm um nível de atenção superior e desgaste físico e mental menor.

Recomendação de atuação

Diante do exposto, a Coordenação Criminal recomenda que todas as Defensoras e Defensores Públicos com atuação em processos de competência do Tribunal do Júri, ao serem intimados para os fins do artigo 422 do Código de Processo Penal, além de arrolarem testemunhas e requererem diligências, apresentem, na peça processual, requerimento expresso ao Juízo Presidente de notificação do órgão do Ministério Público para informar, de forma clara e inequívoca, se, para a sessão de julgamento em plenário, foi ou será solicitado o apoio do Grupo de Atuação Especializada do Tribunal do Júri (GAEJURI), bem como o (in)deferimento do pedido, sem prejuízo de, se negativa a resposta, reiterar o pedido quando da notificação da sessão plenária – se positiva a resposta, e entender necessário o auxílio de outro(s) colega(s), formalizar SEI à COCRIM e à Coordenação da Movimentação para análise.

Finalmente, se infrutíferas as medidas acima, e, somente no dia da sessão plenária o(a) promotor(a) natural vier acompanhado(a) do GAEJURI, caso o(a) colega entenda pertinente, que se oponha à realização do Plenário, pelas razões aqui apresentadas, consignando em ata o pedido, inclusive especificando o número de membros do Ministério Público presentes ao ato, viabilizando, nos recursos vindouros, inclusive o especial e o extraordinário, pedido de nulidade do Plenário, sem risco de alegada preclusão por força do art. 571, VIII do CPP.

Contamos com a colaboração e o empenho de todos na concretização desta importante estratégia defensiva.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 08 de setembro de 2025.

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS
Coordenador de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA
Subcoordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ
Subcoordenadora de Defesa Criminal

¹⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público. **Resolução nº 2.683, de 26 de fevereiro de 2025**. Institui, no âmbito do Ministério Público do Rio de Janeiro, o Grupo de Atuação Especializada do Tribunal do Júri – GAEJURI. Rio de Janeiro: MPRJ, 2025. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/resolucao_2683.pdf. Acesso em: 24 mar. 2026.

¹⁷ RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público. **Resolução nº 2.683, de 26 de fevereiro de 2025**.

5.6. Nota Técnica nº 06/2025/COCRIM/DPGERJ

Execução imediata da pena no tribunal do júri (Tema 1.068 do STF). Distinções. Regime inicial semiaberto ou aberto, considerado o artigo 23 da Resolução nº 417 do CNJ, com a redação dada pela Resolução nº 474/2022 do CNJ, inteligência extensiva às condenações às penas não privativas de liberdade. Igual inaplicabilidade aos casos de desclassificação pelo Conselho de Sentença, quando a sentença é proferida pelo juiz-presidente

A Coordenação Criminal, no exercício de suas atribuições, vem, por meio da presente Nota Técnica, orientar a atuação defensiva ante a tese fixada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.235.340, correspondente ao Tema nº 1068 de repercussão geral¹⁸, segundo a qual “a soberania dos veredictos do Tribunal do Júri autoriza a imediata execução de condenação imposta pelo corpo de jurados, independentemente do total da pena aplicada”.

A par das manifestas críticas à citada orientação, duas distinções se impõem, avalizadas em precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal.

1. Imposição do regime inicialmente aberto ou semiaberto (e, por identidade de razões, quando fixada reprimenda não privativa de liberdade)

Imediata execução da pena não importa automática prisão, porque, nos casos de fixação do regime inicialmente aberto ou semiaberto, havendo o réu respondido ao processo em liberdade, cumpre conjugar a tese fixada pelo STF ao art. 23 da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 417/2021¹⁹, com a redação dada pela Resolução nº 474, de 9 de setembro de 2022²⁰. Visando à racionalização da execução da pena, sem pressionar, gratuitamente, o sistema prisional pátrio, em consonância com a Súmula Vinculante nº 56²¹, estipulou-se que:

Art. 23. Transitada em julgado a condenação ao cumprimento de pena em regime semiaberto ou aberto, a pessoa condenada será intimada para dar início ao cumprimento da pena, previamente à expedição de mandado de prisão [...].

Diante do descumprimento sistêmico e generalizado desta Resolução por diversos tribunais do país, a Defensoria Pública do Estado do Ceará ajuizou o Pedido de Providências (PP) nº 0008070-64.2022.2.00.0000²². A decisão proferida neste procedimento, em 03/04/2025, reconheceu a gravidade da situação e, de forma contundente, conferiu caráter nacional e vinculante à norma, determinando a todos

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1068**. Constitucionalidade da execução imediata de pena aplicada pelo Tribunal do Júri. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, [2025]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5776893&numeroProcesso=1235340&classeProcesso=RE&numeroTema=1068>. Acesso em: 24 mar. 2026.

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 417, de 20 de setembro de 2021**. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) [...]. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original15570020210921614a00ccb7cfb.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2026.

²⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 474, de 9 de setembro de 2022**. Altera a Resolução nº 417/2021, que institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0). Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original14491120220912631f46e7aadb2.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2026.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 56**. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso [...]. Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula815/false>. Acesso em: 24 mar. 2026.

²² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Pedido de providência n. 0008070-64.2022.2.00.0000**. Requerente: Defensoria Pública do Estado do Ceará-CE. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará-CE. Relator: Conselheiro Ulisses Rabaneda. Brasília, DF: CNJ, [2025]. Decisão. Órgão julgador: Gabinete do Conselheiro Ulisses Rabaneda. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2025/04/PP-Merito-0008070-64.2022.2.00.0000-CE-SIST-PRISIONAL.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2026.

os juízos e tribunais o seu cumprimento. Em sua fundamentação, o Conselheiro Relator Ulisses Rabaneda destacou o descontrole do sistema prisional e o objetivo da norma:

Não é incomum que o atual estado de coisas do sistema prisional brasileiro produza situações de absoluta invisibilização de pessoas privadas de liberdade. Há casos em que condenados ao cumprimento de pena em regime diverso do fechado são recolhidos ao cárcere e, por falhas sistêmicas, acabam permanecendo indevidamente presos sem qualquer providência efetiva de sua situação jurídica.

Objetivou o Conselho Nacional de Justiça, com a resolução citada, que o Judiciário brasileiro não utilizasse a prisão como primeira medida de execução penal aos condenados ao regime aberto ou semiaberto, buscando prevenir violações continuadas, que atingem, em regra, indivíduos em situação de maior vulnerabilidade social.

Ao final, a decisão julgou o pedido procedente para impor um rito detalhado e obrigatório a todos os juízos e tribunais brasileiros, inclusive, portanto, os tribunais do júri:

JULGO PROCEDENTE o presente pedido de providências, para o fim de determinar a TODOS os Juízos e Tribunais brasileiros com competência criminal [...] que obrigatoriamente observem o disposto no Art. 23 da resolução CNJ n. 417/2021, com redação dada pela resolução CNJ n. 474/2022 [...] e para que adotem as seguintes providências:

1. O recolhimento de TODOS os mandados de prisão não cumpridos, expedidos com o objetivo de iniciar o cumprimento de pena em regime inicial aberto ou semiaberto em desfavor de pessoa que tenha respondido ao processo em liberdade [...];
- 3.2. Na hipótese de a pessoa condenada estar em liberdade, o juízo do conhecimento não mais expedirá mandado de prisão para que ela inicie o cumprimento de pena em regime aberto ou semiaberto;
- 3.3. Ao invés do documento “Mandado de prisão”, o juízo do conhecimento deverá expedir o documento “Guia de recolhimento” no BNMP ²³.

Ante o cenário, a Min. Cármen Lúcia, no Recurso Extraordinário 1.559.741/DF²⁴, validou o pronunciamento do TJDFRJ concessivo da ordem de *habeas corpus* para impedir a prisão imediata de um condenado pelo Júri ao regime inicial semiaberto, a saber:

19. Na espécie vertente, como fundamentado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no julgamento do Habeas Corpus n. 0713398-30.2025.8.07.0000, ao confirmar a liminar deferida pelo Relator e determinar que o recorrido aguarde em liberdade a intimação para iniciar o cumprimento provisório da pena, “a despeito do entendimento do Supremo Tribunal Federal com repercussão geral (Tema n. 1.068) acerca da autorização de imediata execução de condenação imposta pelo corpo de jurados, o caso apresenta peculiaridade consistente na imposição de pena em regime semiaberto, o que demanda a aplicação da técnica de distinção (*distinguishing*)”. Foi determinada, então, a expedição de “Guia de Recolhimento e demais providências determinadas pelo CNJ no Pedido de Providências n. 0008070 – 64.2022.2.00.0000” (e-doc. 7).

Ao decidir dessa forma, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios não desatendeu decisão deste Supremo Tribunal, firmado no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.235.340 (Tema 1.068), como alegado pelo recorrente. Limitou-se a determinar fosse o recorrido intimado para dar início ao cumprimento provisório da pena, conforme o procedimento instituído pelo Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providência n. 0008070-64.2022.2.00.0000. Não se cuida de vedação à execução da pena, mas tão somente observado o trâmite para ser dada ciência ao executado da pena a ser cumprida.

²³ *Ibid.*

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 1.559741/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 01 ago. 2025. Brasília, DF: STF, [2025]. Decisão monocrática. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.aspx?id=15378690781&ext=.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2026.

Mutatis mutandis, idêntica percepção se entende às condenações às reprimendas não privativas de liberdade, com razão ainda maior.

2. Condenação proveniente do juiz-presidente por força de desclassificação operada pelo Conselho de Sentença

Como a *ratio decidendi* da tese favorável à execução imediata das condenações provenientes do Tribunal do Júri foi a soberania do veredicto popular (art. 5º, XXXVIII, 'c', da CRFB/88²⁵), *a contrario sensu* não se faz presente quando o *judicium causae* emana do juiz-presidente nos moldes dos §§1º e 2º do art. 492 do Código de Processo Penal²⁶. Embora o pronunciamento jurisdicional não deixe de ser complexo, nele intervindo o Conselho de Sentença e o juiz-presidente, é forçoso reconhecer que a desclassificação operada pelo primeiro entrega ao juiz-presidente o julgamento da causa, pronunciamento esse que, diferentemente do emanado pelo Conselho de Sentença, não encontra abrigo na soberania versada no art. 5º, XXXVIII, 'c' da Carta de 1988.

Equipara-se a qualquer outro lançado por um juízo criminal comum, sujeito à orientação geral fixada pelo STF no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 43, 44 e 54, de sorte que o início de cumprimento da pena condiciona-se ao trânsito em julgado do édito condenatório, à exceção da prisão preventiva.

Essa distinção foi firmada no julgamento da Reclamação nº 83.812/SP²⁷, na qual a Ministra Cármen Lúcia assentou a inaplicabilidade da tese fixada no Tema nº 1.068 à condenação proferida pelo Juiz Presidente após desclassificação pelos jurados, a saber:

9. Os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.235.340 não permitem, contudo, aplicação do entendimento à espécie.

No caso em apreço, não houve condenação pelo Tribunal do Júri. O Conselho de Sentença desclassificou a conduta de homicídio doloso para culposos. Procedeu-se ao julgamento da espécie pelo Juiz de Direito, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 492 do Código de Processo Penal [...].

A decisão do Juiz não emanou de órgão colegiado e soberano, como preceitua o inc. XXXVIII do art. 5º da Constituição da República, ao dispor sobre a garantia constitucional do Tribunal do Júri.

Assim, o juízo da Vara do Júri da comarca de Campinas/SP aplicou erroneamente o disposto no Tema 1.068 deste Supremo Tribunal, pois a execução provisória da pena é conferida apenas às condenações advindas do Conselho de Sentença, não do Juiz Presidente.

Nas decisões proferidas pelo juízo singular, vigora o disposto nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade ns. 43, 44 e 54, nas quais este Supremo Tribunal concluiu que o cumprimento de pena depende do trânsito em julgado da condenação, exceto quando presentes os requisitos para a prisão preventiva do acusado.

10. Pelo exposto, nego seguimento à reclamação (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), mas concedo *habeas corpus* de ofício para determinar, no prazo de vinte e quatro horas, que o juízo reclamado examine os requisitos para a prisão preventiva do reclamante, que somente deverá ser mantido preso se houver motivos para a decretação de prisão preventiva.”

²⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

²⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 19 mar. 2026.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 83812/SP**. Reclamação. Processo penal. Alegada aplicação indevida do tema 1.068 [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 04 set. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15379882746&ext=.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2026.

3. Recomendação de atuação

Diante do exposto, esta Coordenação Criminal recomenda vivamente que todas as Defensoras e Defensores Públicos, ao se depararem com decisões de execução provisória da pena em sessão plenária, adotem a seguinte estratégia:

- a) Em caso de condenação pelo Júri ao regime inicialmente semiaberto ou aberto, caso o réu esteja respondendo ao processo em liberdade, requerer, com consignação em ata, a não expedição da ordem de prisão, notificando-se o acusado para comparecer à Vara de Execuções Penais após o trânsito em julgado, para dar início ao cumprimento da reprimenda, consideradas a Resolução do CNJ nº 474/2022, cujo caráter vinculante foi determinado no PP nº 0008070-64.2022.2.00.0000, com o aval do STF no RE 1.559.741/DF. Em caso de indeferimento, impetrar *habeas corpus* ao E. TJRJ com pedido liminar de pronta soltura do paciente;
- b) Em caso de condenação proveniente do juiz-presidente, após desclassificação pelo Conselho de Sentença, insurgir-se, mediante registro em ata, contra a imediata execução da pena, porque não mais em xeque a soberania dos veredictos, elidindo a *ratio decidendi* da tese fixada no Tema 1.068, sujeitando-se à orientação geral estabelecida nas ADCs 43, 44, e 54, reforçada, em específico, no decidido na RCL 83.812/SP. Se, ainda assim, for implementada a prisão, impetrar *habeas corpus* ao E. TJRJ com pedido liminar de imediata soltura do paciente;
- c) Considerados os itens “a” e “b”, ante a decisão monocrática denegatória da liminar pelo(a) relator(a), como a matéria é estritamente jurídica, demandando mera constatação, e não averiguação, os precedentes do STF acima ventilados permitem o manejo imediato de novo *habeas corpus* ao Superior Tribunal de Justiça, alegando teratologia apta a superar o enunciado de súmula nº 691 do STF.

Contamos com a colaboração e o empenho de todos(as) na concretização desta importante estratégia defensiva, a fim de consolidar as duas distinções abertas pelo Supremo Tribunal Federal, mais precisamente pela Min. Cármen Lúcia.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2025

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS
Coordenador de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA
Subcoordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ
Subcoordenadora de Defesa Criminal

5.7. Nota Técnica nº 07/2025/COCRIM/DPGERJ

Remição de pena por cuidados maternos (“economia do cuidado”). Orientação fixada pelo STJ no HC nº 920.980/SP. Diretrizes de atuação.

1. Introdução

A presente Nota Técnica visa informar e orientar as Defensoras e Defensores Públicos com atuação na execução penal sobre a recente e relevante decisão da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça no *Habeas Corpus* nº 920.980/SP²⁸, julgado em 13 de agosto de 2025.

Este julgado reconhece o direito à remição de pena por cuidados maternos para mulheres privadas de liberdade que permanecem com seus filhos em alas de amamentação, equiparando-os à atividade laboral para os fins do artigo 126 da Lei de Execução Penal (LEP)²⁹.

2. Resumo do itinerário processual e da decisão do STJ

O caso teve origem a partir do pleito da paciente R. G. F. S., que buscou a remição de pena pelo período em que permaneceu na ala de amamentação da penitenciária feminina de Mogi Guaçu/SP, cuidando de seu filho.

O pedido foi indeferido pelo Juízo da Execução e mantido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, sob o argumento de ausência de previsão legal e de que os cuidados maternos seriam um dever, e não trabalho.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo impetrou *habeas corpus* no STJ, cuja ordem foi concedida, por maioria de votos, pela Terceira Seção. O Ministro Relator Sebastião Reis Júnior, no voto condutor, destacou³⁰:

- A interpretação sistemática da legislação, com analogia à licença-maternidade e direitos previdenciários, que já atribuem valor laboral ao período de cuidados com o recém-nascido;
- A relevância dos tratados internacionais de direitos humanos (Convenção sobre os Direitos da Criança e CEDAW);
- A flexibilização da jurisprudência do STJ para outras atividades não expressas na LEP (leitura, artesanato);
- A imperatividade da perspectiva de gênero, conforme o Protocolo do CNJ, para combater estereótipos e reconhecer a “hipermaternidade” no cárcere;
- A finalidade ressocializadora da pena através do fortalecimento do vínculo materno-infantil.

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 920980-SP**. Direito penal. Habeas corpus. Remição de pena. Cuidados maternos [...]. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 13 ago. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=329981059&registro_numero=202402106552&peticao_numero=&publicacao_data=20250819&formato=PDF. Acesso em: 25 mar. 2026.

²⁹ BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 920980-SP**. Direito penal. Habeas corpus. Remição de pena. Cuidados maternos [...]. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 13 ago. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Voto do relator. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=329981059&registro_numero=202402106552&peticao_numero=&publicacao_data=20250819&formato=PDF. Acesso em: 25 mar. 2026.

3. Tese jurídica fixada pelo Superior Tribunal de Justiça

A Terceira Seção do STJ fixou a seguinte tese de julgamento, de observância recomendada:

DIREITO PENAL. HABEAS CORPUS. REMIÇÃO DE PENA. CUIDADOS MATERNOS. ORDEM CONCEDIDA. I. CASO EM EXAME 1. Habeas corpus impetrado contra acórdão da Décima Primeira Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo, que negou provimento a agravo em execução, mantendo a negativa de remição de pena pelo período em que a apenada permaneceu na ala de amamentação do estabelecimento prisional cuidando de seu filho. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se os cuidados maternos prestados pela apenada ao filho na ala de amamentação do presídio podem ser considerados como trabalho para fins de remição de pena, mediante interpretação extensiva do art. 126 da Lei de Execução Penal. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A equiparação pretendida não só é justa como também admissível juridicamente à luz da interpretação sistemática das normas que regulam o afastamento da mulher do trabalho para cuidados com o recém-nascido (licença-maternidade) e dos instrumentos internacionais que o Brasil figura como signatário. 4. A interpretação extensiva do termo “trabalho” no art. 126 da LEP é essencial para garantir equidade de gênero no acesso à remição, considerando as dificuldades enfrentadas por mulheres encarceradas no cuidado de crianças. 5. A amamentação e os cuidados maternos são formas de trabalho que exigem esforço contínuo e são indispensáveis ao desenvolvimento saudável da criança, devendo ser reconhecidos para fins de remição de pena. 6. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ orienta a consideração das desigualdades de gênero nos processos judiciais, eliminando estereótipos que possam influenciar negativamente as decisões. 7. A jurisprudência tem flexibilizado as regras de remição para reconhecer atividades não expressas no texto legal, como leitura e artesanato, devendo o mesmo se aplicar aos cuidados maternos. IV. DISPOSITIVO E TESE 8. Ordem concedida para reconhecer que a paciente faz jus à remição pelo período em que permaneceu segregada e disponível para atividades de cuidado com a criança, determinando ao Juízo da Execução que oficie ao estabelecimento prisional, requisitando informação específica sobre esse período, efetivando, na sequência, o desconto da pena em decorrência da remição respectiva, observado o inciso II do § 1º do artigo 126 da Lei n. 7.210/1984.

Tese de julgamento:

1. A interpretação extensiva do termo ‘trabalho’ no art. 126 da LEP inclui os cuidados maternos como atividade para fins de remição de pena.
2. A amamentação e os cuidados maternos são reconhecidos como formas de trabalho para remição de pena, considerando sua importância para o desenvolvimento da criança.
3. As desigualdades de gênero devem ser consideradas nas decisões judiciais, eliminando estereótipos que influenciam negativamente as decisões³¹.

4. Diretrizes institucionais para a atuação da Defensoria Pública

Para a efetivação deste direito, a Coordenação Criminal orienta as Defensoras e Defensores Públicos a:

- Mapear proativamente os casos de assistidas que se enquadrem na hipótese assentada pelo STJ (mulheres com filhos em alas materno-infantis), bem como prospectar casos análogos que permitam a expansão dessa orientação, como apenadas em prisão domiciliar, desde que reunidos elementos de prova indicativos da impossibilidade de laborar e/ou estudar por conta do cuidado com a prole;
- Instruir os requerimentos solicitando ao Juízo da Execução que oficie o estabelecimento prisional para certificar o período exato de permanência da mãe com a criança;
- Fundamentar as petições com base no HC 920.980/SP, transcrevendo a ementa e a tese de julgamento;
- Desenvolver a argumentação jurídica enfatizando:

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 920980**. Direito penal. Habeas corpus. Remição de pena. Cuidados maternos [...]. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 13 ago. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=329981059&registro_numero=202402106552&peticao_numero=&publicacao_data=20250819&formato=PDF. Acesso em: 25 mar. 2026.

- A força do precedente do STJ como uniformizador da jurisprudência federal, ainda mais quando proveniente da TERCEIRA SEÇÃO, considerado o art. 315, §2º, VI do CPP;
- A interpretação sistemática da legislação, com analogia à licença-maternidade;
- A perspectiva de gênero como dever de julgar, combatendo a discriminação indireta;
- A finalidade ressocializadora da pena, valorizando os laços maternos.

5. Conclusão

A decisão proferida no *Habeas Corpus* nº 920.980/SP é um avanço civilizatório e um imperativo de justiça de gênero. Reforça esta Coordenação Criminal, a importância e a necessidade de todas as Defensoras e Defensores Públicos atuarem de sorte a consolidar de vez essa importante orientação estabelecida pelo Superior Tribunal de Justiça.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2025

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS
Coordenador de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA
Subcoordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ
Subcoordenadora de Defesa Criminal

5.8. Nota Técnica nº 08/2025/COCRIM/DPGERJ

Tema 977. Necessária depuração. Recomendação sobre como se insurgir contra eventual preservação de dados contidos em aparelho celular do gênero *smartphone* sem prévia autorização jurisdicional.

O tema 977 trouxe, quanto à devassa de dados armazenados no aparelho celular do gênero *smartphone*, omissões e contradições, pois, embora em linha com o Superior Tribunal de Justiça, reiterando-se a exigência de prévia autorização jurisdicional, abriu-se campo para, independentemente de prévia ordem judicial, acessar dados objetivando a sua preservação, partindo da premissa de que inexistiria possibilidade de eventual adulteração.

Embora essa hipótese tenha espectro muito restrito – apurar a identidade do possuidor ou proprietário do dito aparelho a fim de elucidar a autoria de crime supostamente praticado, sem extensão a potenciais outros autores ou partícipes, nem mesmo crimes conexos – abre-se perigosa exceção, com potencial para interpretações enviesadas e indevidamente extensivas.

Assim, essa Coordenação Criminal entendeu por bem formalizar embargos de declaração, demonstrando, a partir de uma análise epistêmica, com robustas informações tecnológicas, a impossibilidade fática de se ter essa dissociação entre extração e preservação de dados, denotando que a intimidade e a vida privada alheias ficam, desde o início, absolutamente descobertas.

[...]

Com os cumprimentos, e com o firme propósito de sempre colaborar com a atuação das(os) valerosas(os) colegas,

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 29 de setembro de 2025.

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS

Coordenador de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA

Subcoordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ

Subcoordenadora de Defesa Criminal

5.9. Nota Técnica nº 09/2025/COCRIM/DPGERJ

ADPF 635. Diretrizes para a atuação defensiva estratégica. Câmeras corporais e a teoria da perda de uma chance probatória. Requisitos rígidos para o ingresso em domicílio e a obrigatoriedade de apresentação de auto circunstanciado em audiência de custódia. Cenários de operações policiais e de ações de segurança pública.

A Coordenação Criminal, no exercício de suas atribuições institucionais e visando ao aprimoramento da atuação estratégica da Defensoria Pública, edita a presente Nota Técnica, com o objetivo de esmiuçar as nuances operacionais e jurídicas decorrentes da decisão *per curiam* proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento de mérito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635/RJ³². O acórdão, para além de reconhecer a natureza estrutural do litígio e a violação parcial de direitos fundamentais, estabeleceu balizas mandamentais que alteram sensivelmente o *standard* probatório e a validade das diligências policiais no Estado do Rio de Janeiro, oferecendo novos e robustos fundamentos para o controle de legalidade de prisões em flagrante e da instrução processual.

1. O estatuto jurídico das câmeras corporais e a teoria da perda de uma chance probatória

A decisão final na ADPF 635 solidificou a obrigatoriedade do uso de tecnologias de monitoramento na atividade policial, reconhecendo a instalação de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo como política de Estado indispensável. Conforme dispositivo do acórdão (fl. 17, item 2.1), foi determinado ao Estado do Rio de Janeiro que comprove, em 180 dias, já expirados, a implantação de câmeras nas viaturas e nas fardas dos agentes, abrangendo, no caso da Polícia Civil, as diligências ostensivas ou operações planejadas. Embora a decisão tenha excepcionado atividades de inteligência, a regra para o policiamento ostensivo e operações de confronto é a documentação audiovisual.

Nesse contexto, a atuação defensiva não deve se limitar a exigir a presença da câmera, mas deve avançar para a tese da perda de uma chance probatória³³ quando houver falha, omissão ou ausência injustificada desse registro. A Lei Estadual nº 5.588/2009 (RJ)³⁴, alterada pela Lei nº 9.298/2021³⁵, já prevê a instalação de câmeras acopladas aos uniformes policiais e em viaturas. A conjugação da legislação estadual com o comando vinculante do STF cria um dever estatal de produção da prova técnica.

Em cenários onde a autoria é contestada e a única prova acusatória reside no testemunho policial desacompanhado de corroboração externa, a ausência de registros audiovisuais representa uma falha estatal na produção da “melhor prova disponível”, premissa da teoria da perda de uma chance probatória.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635/RJ**. Direito constitucional e outras matérias de direito público [...]. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 03 abr. 2025. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787232267>. Acesso em: 25 mar. 2026.

³³ A desídia estatal na coleta da prova mais robusta não pode, em um sistema de garantias, ser interpretada em desfavor do acusado, transferindo a ele o ônus da falha investigativa. Este entendimento é adotado por ambas as turmas de atribuição criminal do Superior Tribunal de Justiça. Destaca-se, dentre os julgados, o **AREsp n. 1.940.381/AL**, Relator: Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 14/12/2021, DJe de 16/12/2021; e o **AgRg no HC n. 921.722/MG**, Relator: Min. Otávio de Almeida Toledo (Desembargador Convocado do TJSP), Sexta Turma, julgado em 3/9/2025, DJEN de 8/9/2025.

³⁴ RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 5.588, de 7 de dezembro de 2009**. Determina a implantação de sistema de vídeo e áudio nas viaturas automotivas que menciona. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2009. Disponível em: https://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/6134814e71c8165983257689006d53f1?OpenDocument&Highlight=0,5588#_Section1. Acesso em: 25 mar. 2026.

³⁵ RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 9.298, de 02 de junho de 2021**. Modifica a Lei 5.588, de 07 de dezembro de 2009 [...]. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2021. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L-2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmLzQyYzFhOTEyOWJlYtC5NDgwMzI1ODZlZjAwNTdiZjZiP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 25 mar. 2026.

2. Procedimento, gestão estratégica da prova e atuação defensiva (câmeras corporais)

Já existe um fluxo interno de requisição e acesso às imagens, desenvolvido pela Coordenação do Núcleo de Audiência e Custódia – COCUSTÓDIA, criado para superar as dificuldades iniciais. O procedimento se dá da seguinte forma:

- 1ª etapa – filtragem inicial na custódia: durante a entrevista com a pessoa custodiada, Defensor Público realiza uma filtragem inicial, questionando e avaliando se, no caso concreto, o uso das imagens seria estrategicamente benéfico para a defesa. A análise é complexa pois as imagens podem tanto corroborar a tese defensiva quanto produzir provas desfavoráveis.
- 2ª etapa – requisição pela COCUSTÓDIA: a solicitação, partindo dessa análise preliminar, é inserida em planilha própria e encaminhada à COCUSTÓDIA, que centraliza e formaliza o pedido das imagens junto aos órgãos competentes.
- 3ª etapa – disponibilização interna: uma vez recebidas, as imagens são enviadas por e-mail institucional ao órgão de atuação da respectiva Vara Criminal e inseridas no Sistema Verde. O fluxo foi desenhado para que a análise inicial seja feita internamente pela Defensoria, assegurando a gestão e controle da prova, a ser inserida no bojo do processo somente quando for de interesse do assistido.

Esta Coordenação Criminal recomenda e orienta fortemente que o pedido de acesso às imagens jamais seja feito diretamente nos autos do processo judicial. O objetivo é garantir que a gestão da prova (ou seja, a decisão de usar ou não as imagens) permaneça exclusivamente com a Defesa, nos casos onde a filmagem não conste, de antemão, nos autos.

Caso o Defensor natural do processo identifique a necessidade das imagens, e estas não tenham sido requisitadas na audiência de custódia, a requisição deverá ser realizada diretamente à Ouvidoria da Polícia Militar, e não ao juízo. A Coordenação Criminal dispõe de um modelo de ofício para essa finalidade³⁶. Atualmente, nem todas as imagens são requisitadas devido às limitações de capacidade de armazenamento dos servidores da DPGERJ, o que reforça a importância da triagem inicial feita na custódia.

Outrossim, verifica-se no dia-a-dia forense que o Ministério Público vem adotando a prática de requerer as imagens já em sua cota de denúncia, prática que encorpa a teoria da perda de uma chance probatória, porque, se o *Parquet* assim age, é porque reconhece a relevância dessa prova, cujo ônus é seu por versar sobre a autoria, questão de mérito cuja prova compete à acusação, conforme orientação remansosa doutrinária e jurisprudencial.

3. Requisitos vinculantes para o ingresso em domicílio e a nulidade por ausência do “auto circunstanciado”

Conforme já abordado por esta Coordenação Criminal em seu Comunicado nº 08/2025/COCRIM/DPGERJ³⁷, ventilado em 28 de maio de 2025 – material cuja leitura e utilização se recomenda fortemente – um dos pontos nevrálgicos da decisão *per curiam* diz respeito à inviolabilidade domiciliar. O Supremo Tribunal Federal, no item 7 do dispositivo (fl. 20), fixou diretrizes constitucionais rigorosas para as buscas domiciliares, sob pena de responsabilidade e nulidade. Nessa quadra, se pertinente, eventual tese defensiva pode perpassar pela ilicitude do ingresso domiciliar e, por derivação, dos elementos de prova obtidos a partir daí, presente o descumprimento da formalidade essencial de controle, e.g.:

- (i) Do horário e da justificativa: a busca com mandado judicial deve ocorrer somente durante o dia, sendo vedado o ingresso forçado à noite, salvo em flagrante delito. Porém, mesmo no flagrante, a decisão reafirma a necessidade de “causas prévias e robustas”.

³⁶ Documento disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1l-xkx9VzgqcafgeVQKP2slzqWNED4qblhDTnHWRnzm/edit?usp=sharing>.

³⁷ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. Coordenação de Defesa Criminal. **Comunicado nº 08/2025/COCRIM/DPGERJ**. Diretrizes para buscas domiciliares e obrigatoriedade do auto circunstanciado na prisão em flagrante [...]. Rio de Janeiro: DPRJ, 2025. Documentação interna.

- (ii) Da vedação à denúncia anônima exclusiva: a decisão foi taxativa ao determinar que a diligência sem mandado judicial deve estar lastreada em causas prévias e robustas, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio (fl. 722, Item 7). Portanto, o padrão de abordagem baseado apenas em “denúncia anônima de tráfico” seguida de “fuga para o interior da residência” é insuficiente para validar a violação do asilo, conforme ratificado pela jurisprudência recente do STJ, que exige a comprovação inequívoca do consentimento (inclusive gravado em registro audiovisual – HC n. 598.051/SP³⁸ e AgRg no HC n. 821.494/MG³⁹) ou da justa causa anterior à entrada. Sugere-se a leitura e utilização dos Informativos de Jurisprudência desta Coordenação Criminal (Informativo de Jurisprudência Criminal nº 03/2025, Busca Pessoal e Diligências Conexas – Justa Causa e Fundada Suspeita⁴⁰; e Informativo de Jurisprudência Criminal nº 04/2025, Busca Domiciliar Sem Mandado e Exame de Aparelhos Eletrônicos⁴¹).
- (iii) A imprescindibilidade do auto circunstanciado (o ponto de nulidade): A maior inovação para o controle de legalidade reside na determinação expressa, constante no item 7, ii, de que:
 - ii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior⁴².

Nesta quadra, se compreende que a ausência deste documento específico – o Auto Circunstanciado de Busca Domiciliar – pode gerar a ilicitude da busca (e das provas dela derivadas), pois inviabiliza o controle judicial determinado pela Corte Suprema.

Este documento deve ser lavrado no “calor dos fatos”, detalhando as razões prévias (anterioridade da justa causa), a dinâmica da entrada e a eventual autorização (que deve ser escrita e gravada, conforme standard inaugurado no paradigmático HC 598.051/SP), se observando também o Tema 280 de Repercussão Geral⁴³. Se a autoridade policial não junta esse auto específico, a prisão em flagrante decorrente da busca domiciliar é ilegal por descumprimento de preceito fundamental vinculante, devendo ser relaxada – eis o motivo da determinação expressa, sob pena de responsabilidade⁴⁴, de que se apresente o termo perante o juízo da custódia.

4. A exigência de relatórios detalhados e o controle externo

A decisão impôs, ainda, a obrigatoriedade de elaboração, armazenamento e disponibilização de relatórios detalhados ao fim de cada operação policial (Item 11, fl. 21). Esses relatórios não são meras buro-

³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **HC 598051/SP**. Habeas corpus. Tráfico de drogas. Flagrante. Domicílio como expressão do direito à intimidade [...]. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 02 mar. 2021. Brasília, DF: STJ, 2021. DJe 15/03/2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portallp/SiteAssets/documentos/noticias/02032021%20HC598051.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2026.

³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Habeas Corpus nº 821494-MG**. Agravo regimental em habeas corpus pelo Ministério Público Federal contra decisão que concedeu a ordem [...]. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Brasília, DF: STJ, [2024]. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=230899891&registro_numero=202301497670&peticao_numero=202301100304&publicacao_data=20240228&formato=PDF. Acesso em: 25 mar. 2026.

⁴⁰ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. Coordenação de Defesa Criminal. **Informativo de Jurisprudência Criminal nº 03/2025**. Rio de Janeiro: DPRJ, 2025. Disponível no item 4.3 desta obra.

⁴¹ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. Coordenação de Defesa Criminal. **Informativo de Jurisprudência Criminal nº 04/2025**. Rio de Janeiro: DPRJ, 2025. Disponível no item 4.4 desta obra.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635/RJ**. Direito constitucional e outras matérias de direito público [...]. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 03 abr. 2025. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787232267>. Acesso em: 25 mar. 2026.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Tema 280**. Provas obtidas mediante invasão de domicílio por policiais sem mandado de busca e apreensão. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, [2015]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3774503&numeroProcesso=603616&classeProcesso=RE&numeroTema=280>. Acesso em: 26 mar. 2026.

⁴⁴ Introito do item 7 da decisão – fl. 20

cracias, mas instrumentos de defesa, que devem conter e observar todos os requisitos objetivos previstos às fls. 196–197 do inteiro teor do acórdão.

A ausência desses relatórios nos autos, ou a apresentação de relatórios genéricos que não individualizem a conduta dos agentes, o consumo de munição e a identificação das autoridades responsáveis, vulnera o contraditório e a ampla defesa, impedindo o cotejo entre a versão oficial e a prova técnica. Em todas as ações penais decorrentes de operações policiais, a juntada desses relatórios detalhados e dos comunicados enviados ao Ministério Público, deve ser a regra. A falta desses documentos abre campo para arguições de fragilidade probatória e descumprimento do devido processo legal substancial.

5. Recomendação de atuação

Por todo o exposto, considerando as balizas vinculantes da ADPF 635, esta Coordenação Criminal recomenda que:

- a) Quanto à busca domiciliar e auto circunstanciado:
 - Arguir a ilicitude da diligência e das provas daí decorrentes: Em audiências de custódia e resposta à acusação, sustentar a ilicitude de buscas domiciliares instruídas apenas com o Registro de Ocorrência (RO). Exigir o Auto Circunstanciado específico (Item 7, II, ADPF 635) como condição de validade e controle judicial posterior.
 - Rechazar a justa causa genérica: Não aceitar “denúncia anônima” ou “fuga” como fundamentos isolados para ingresso forçado, invocando a jurisprudência favorável⁴⁵⁻⁴⁶.
- b) Quanto às câmeras corporais (bodycams):
 - Gestão da prova (não requerer ao juiz): jamais requerer as imagens diretamente ao juízo da causa. A solicitação deve tramitar exclusivamente pelo fluxo interno (Custódia – Verde) ou via administrativa (Ouvidoria PM), para garantir a análise prévia do conteúdo (favorável ou desfavorável) e a gestão defensiva da prova.
 - Invocação da Perda de uma Chance: Diante da ausência injustificada de imagens obrigatórias (Lei Estadual 9.298/21 + ADPF 635), arguir a tese da Perda de uma Chance Probatória para gerar dúvida razoável sobre a autoria e a legalidade da abordagem, pleiteando a absolvição.
- c) Quanto aos relatórios de operação:
 - Exigência de juntada: Requerer sempre a juntada dos Relatórios detalhados de operação (Item 11, ADPF 635) em casos envolvendo operações em comunidades, impugnando relatórios genéricos que inviabilizem o contraditório.

Com os cumprimentos, e com o firme propósito de sempre colaborar com a atuação das(os) valorosas(os) colegas.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 1º de dezembro de 2025

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS
Coordenador de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA
Subcoordenador de Defesa Criminal

RAFAELA SILVA GARCEZ
Subcoordenadora de Defesa Criminal

⁴⁵ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. Coordenação de Defesa Criminal. **Informativo de jurisprudência criminal**: 03/2025. Rio de Janeiro: DPRJ, 2025. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Qc4_T1y74J4oiWgnljopU1WW8PtChp-cV/view?usp=sh. Acesso em: 26 mar. 2026.

⁴⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. Coordenação de Defesa Criminal. **Informativo de jurisprudência criminal**: 04/2025. Rio de Janeiro: DPRJ, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1XChDIXnuKKdyz26Z8mJQJO8c3wR-fWyE2/view?usp=sharing>. Acesso em: 26 mar. 2026.

5.10. Nota Técnica nº 10/2025/COCRIM/DPGERJ

Tema 1347 STJ. Regressão cautelar. Dispensa de oitiva prévia, mas exigência de fundamentação idônea. Vedação ao automatismo. Diretrizes de atuação.

A Coordenação Criminal, no exercício de suas atribuições institucionais e visando ao aprimoramento da atuação técnica e estratégica da Defensoria Pública, edita a presente Nota, endereçada prioritariamente às(aos) colegas com atribuições na execução penal, com o objetivo de traçar diretrizes claras e incisivas sobre a interpretação e aplicação da tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Tema Repetitivo 1347⁴⁷, referente à regressão cautelar do regime prisional.

Este tema, julgado em 12 de novembro de 2025, teve, dentre os seus paradigmas, os Recursos Especiais REsp 2.153.215/RJ⁴⁸ e REsp 2.167.128/RJ⁴⁹, nos quais a Defensoria Pública atuou como Recorrida e, através desta Coordenação Criminal, realizou sustentação oral. O Tema consolidou um entendimento que, embora tenha confirmado a possibilidade da medida cautelar sem a oitiva prévia do apenado, sedimentou uma importante baliza garantista: a imprescindibilidade da fundamentação idônea e concreta para a decretação dessa medida gravíssima, transformando o que parecia ser uma derrota integral em uma ferramenta poderosa para o controle defensivo de decisões genéricas e automatizadas no âmbito da execução – lastimavelmente usuais no dia-a-dia forense.

1. Tema 1347: a tese firmada e a vedação ao automatismo

A controvérsia do Tema 1347, no qual a Defensoria Pública atuou vigorosamente, consistia em definir se o artigo 118, §2º, da Lei de Execução Penal (LEP), impediria a regressão cautelar de regime, sem a prévia oitiva do condenado. A Terceira Seção do STJ, ao prover os recursos ministeriais, distinguiu a regressão definitiva da cautelar, compreendendo que a última, enquanto expressão do poder geral de cautela do juízo da execução, dispensaria essa inquirição preliminar. Entretanto, para obstar automatizações, o STJ fixou a seguinte tese vinculante, cujo desfecho deve ser o ponto central de toda a defesa técnica:

A regressão cautelar de regime prisional é medida de caráter provisório e está autorizada pelo poder geral de cautela do juízo da execução, podendo ser aplicada, mediante fundamentação idônea, até a apuração definitiva da falta⁵⁰.

A atuação institucional da COCRIM foi, assim, exitosa ao conseguir inserir a garantia constitucional da motivação qualificada como requisito formal e material da decisão, sem consubstanciar ato meramente administrativo-jurisdicional de homologação das comunicações de falta grave (muitas vezes realizadas “em bloco” pela SEAP em casos atinentes a supostas burlas de monitoramento eletrônico). Imprescindíveis são a aparência do cometimento da falta (*fumus commissi delicti*) e, crucialmente, o perigo na demora (*periculum in mora*).

⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1347**. Relator: Min. Og Fernandes, julgado em 12 nov. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1347&cod_tema_final=1347. Acesso em: 27 mar. 2026.

⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2153215/RJ**. Direito penal. Execução penal. Recurso especial repetitivo [...]. Relator: Min. Min. Og Fernandes, julgado em 12 nov. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202402314783&dt_publicacao=18/11/2025. Acesso em: 27 mar. 2026.

⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2167128 – RJ**. Direito penal. Execução penal. Recurso especial repetitivo [...]. Relator: Min. Min. Og Fernandes, julgado em 12 nov. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403257042&dt_publicacao=18/11/2025. Acesso em: 27 mar. 2026.

⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1347**. Relator: Min. Og Fernandes, julgado em 12 nov. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1347&cod_tema_final=1347. Acesso em: 27 mar. 2026.

Dessarte, o magistrado deve expor concretamente o *motivo* pelo qual a manutenção do apenado no regime atual (aberto ou semiaberto) representa, no *interregno* até o julgamento definitivo, um risco atual e iminente à disciplina, à ordem pública ou à própria efetividade da execução penal.

A exigência de fundamentação idônea demanda, ainda, que o Juízo observe o princípio da proporcionalidade, conforme expressamente citado na *ratio decidendi* do voto condutor do Ministro Relator Og Fernandes. Este *standard* de motivação impõe que a cautela se restrinja ao estritamente necessário, proibindo a adoção automática da medida mais drástica (regressão *per saltum* para o regime fechado, por exemplo) quando a situação fática ou o tipo de falta imputada não justifica o rigor máximo. Nesse sentido, expõe o relator em seu voto⁵¹⁴:

É preciso registrar que a crise do sistema prisional, reconhecida pelo STF como um “Estado de Coisas Inconstitucional”, exige especial cuidado para que não se produzam mais ofensas aos direitos das pessoas presas. O Superior Tribunal de Justiça está atento a essa realidade, sempre ponderada nas soluções debatidas por esta Corte Superior. [...]

Por isso, embora seja impositivo o reconhecimento de sua possibilidade, a regressão cautelar do regime prisional depende de decisão judicial fundamentada. A demonstração da necessidade da medida, que pode levar em consideração elementos de interesse do caso concreto, tais como o histórico do apenado e os riscos à disciplina, entre outros, será objeto de deliberação do juízo da execução.

Ainda, trata-se de medida de caráter provisório e precário, válida apenas até a apuração da falta grave, devendo a oitiva do reeducando ocorrer assim que possível, com instauração do procedimento cabível para a apuração definitiva do fato, com observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

A conclusão delineada pode ser sintetizada nas seguintes premissas, que resumem a *ratio decidendi* apresentada neste voto:

1. É possível a regressão cautelar de regime prisional.
2. O fundamento da regressão cautelar está no poder geral de cautela do juízo da execução.
3. A decisão que determina a regressão cautelar deve ser proporcional ao fato a ser apurado e devidamente fundamentada.
4. A regressão cautelar é determinada em caráter provisório e será válida até a apuração da falta, devendo ser ouvido o apenado tão logo seja possível, no procedimento de apuração do fato.

Eis a ementa do aludido paradigma:

DIREITO PENAL. EXECUÇÃO PENAL. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TEMA N. 1.347 DO STJ. REGRESSÃO CAUTELAR DE REGIME PRISIONAL. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA OITIVA DO APENADO. RECURSO PROVIDO. TESE FIXADA.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra acórdão da Quinta Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que concluiu pela necessidade de prévia oitiva do apenado para a regressão cautelar de regime prisional determinada em caráter provisório quando constatado o cometimento de falta grave.
2. O acórdão recorrido entendeu que a regressão de regime prisional sem prévia oitiva do apenado, ainda que determinada de modo cautelar ou provisório, viola o princípio da legalidade e o devido processo legal, não se encontrando amparada pela Lei de Execução Penal.
3. Afetação como Recurso Especial Repetitivo dos paradigmas REsps n. 2.166.900/SP, 2.153.215/RJ e 2.167.128/RJ, nos termos dos arts.

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2167128 – RJ**. Direito penal. Execução penal. Recurso especial repetitivo [...]. Relator: Min. Min. Og Fernandes, julgado em 12 nov. 2025. Brasília, DF: STJ, 2025. Acórdão. fls.17-18. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403257042&dt_publicacao=18/11/2025. Acesso em: 27 mar. 2026.

1.036 e 1.037 do Código de Processo Civil, como Tema n. 1.347 do STJ, para formação de precedente vinculante (CPC, art. 927, III).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão, afetada no tema repetitivo, consiste em:

“Definir se é necessária a prévia oitiva da pessoa apenada para que lhe seja imposta a suspensão cautelar (regressão provisória) do regime prisional mais favorável quando constatado o possível cometimento de falta disciplinar grave ou de fato definido como crime doloso.”

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A regressão cautelar de regime prisional é medida de caráter provisório e está autorizada pelo poder geral de cautela do juízo da execução, razão pela qual se mostra possível sua decretação sem a necessidade de prévia oitiva do apenado.

5. A decisão que determina a regressão cautelar deve ser devidamente fundamentada, observando os elementos de interesse do caso, aplicando-se a exigência de prévia oitiva do apenado, prevista no art. 118, § 2º, da Lei de Execução Penal, apenas à regressão definitiva de regime.

6. A regressão cautelar é válida até a apuração definitiva da falta, devendo ser instaurado o procedimento cabível para apuração do fato, com observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Resultado do Julgamento: Recurso provido para reformar o acórdão recorrido e afastar a necessidade de prévia oitiva do apenado na regressão cautelar de regime prisional.

Tese de julgamento e de solução do Tema n. 1.347 do STJ: “A regressão cautelar de regime prisional é medida de caráter provisório e está autorizada pelo poder geral de cautela do juízo da execução, podendo ser aplicada, mediante fundamentação idônea, até a apuração definitiva da falta.”

Dispositivos relevantes citados: Lei de Execução Penal, art. 118, I e § 2º; Código de Processo Civil, arts. 926, 927, III, 1.036 e 1.037.

Jurisprudência relevante citada: STJ, Rcl n. 2.649/SP, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, julgado em 13/8/2008;

STJ, AgRg no RHC n. 213.081/GO, Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 17/6/2025; STJ, AgRg no HC n. 973.629/SP, Relator: Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 18/6/2025; STJ, AgRg no HC

n. 986.733/SP, Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 18/6/2025; STJ, HC n. 932.906/SP, Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 9/4/2025; STJ, AgRg no RHC n. 207.186/MG, Relator: Min. Messod Azulay Neto, Quinta Turma, julgado em 19/2/2025;

STJ, AgRg no HC n. 736.226/SC, Relator: Min. Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 9/8/2022; STF, RHC n. 135.554/AgR, Relator: Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, julgado em 16/9/2016; STF, RHC n. 213.174/AgR, Relator: Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 14/11/2022. (REsp n. 2.167.128/RJ, Relator: Min. Og Fernandes, Terceira Seção, julgado em 12/11/2025, DJEN de 18/11/2025.)

2. Recomendação de atuação: diretrizes estratégicas de atuação defensiva para o controle da cautela

Por todo o deslindado, esta Coordenação Criminal recomenda que:

- a) Quanto à fundamentação das decisões judiciais:
 - Impugnar o automatismo decisório: rechaçar decisões em bloco ou que não individualizem a conduta do apenado. A autorização do STJ para a cautelar *inaudita altera parte* não é um salvo-conduto para decisões administrativas travestidas de jurisdicionais. A ausência de demonstração individualizada do risco concreto torna a medida ilegal.
- b) Quanto ao manejo recursal e ações autônomas:
 - Interpor agravo em execução e impetrar habeas corpus: agravo em execução, descartados os embargos declaratórios, considerada a possibilidade de retratação, com eventual pedido suspensivo, nos termos do art. 995 do CPC, notadamente nos casos em que a execução penal vinha sendo

cumprida regularmente, com nítidos sinais de (res)socialização, sem prejuízo do Habeas Corpus concomitante ou alternativamente, se mui teratológico o cenário. Busca-se, independentemente da via, a reforma da regressão cautelar de regime, porque indemonstrada a urgência a justificar a dispensa da oitiva do apenado.

- Invocar a *ratio decidendi* do voto do relator: nas razões recursais, transcrever e destacar os trechos do voto do Min. Og Fernandes (citados nesta Nota), que condicionam a validade da medida à demonstração de elementos concretos relativos ao *fumus*, ao *periculum* e à proporcionalidade.

Com cordiais cumprimentos, reafirmamos o firme propósito de colaborar com a excelência da atuação das e dos valorosos colegas.

Rio de Janeiro, 09 de dezembro de 2025

MARCOS PAULO DUTRA SANTOS

Coordenador de Defesa Criminal

EMERSON DE PAULA BETTA

Subcoordenador de Defesa Criminal

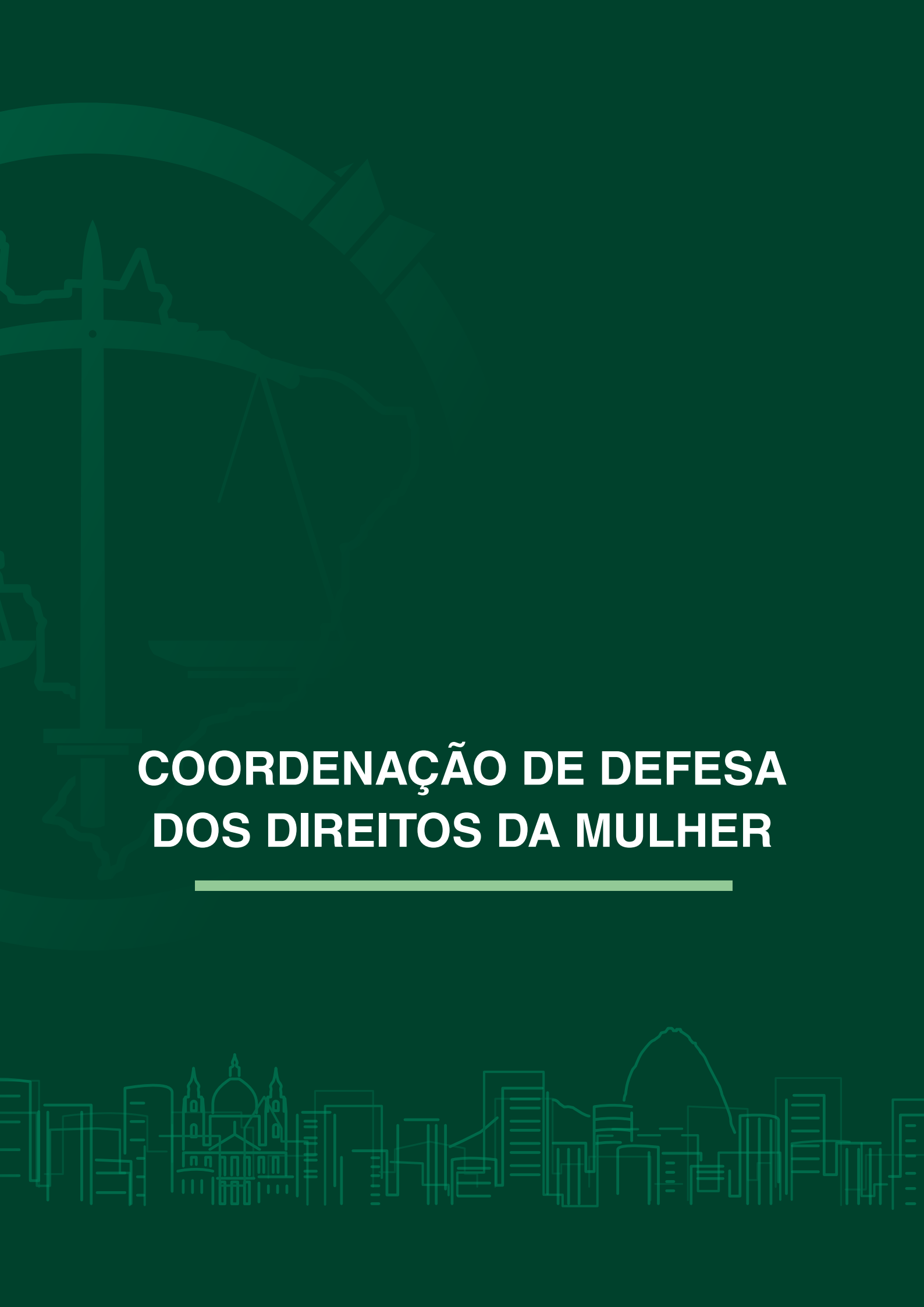
RAFAELA SILVA GARCEZ

Subcoordenadora de Defesa Criminal

CAPÍTULO

6





COORDENAÇÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

6.1. Parecer nº 01/2025/COMULHER/DPGERJ

Defensoria Pública. Direitos das mulheres. Justiça climática e racial. Município de Petrópolis. Plano de contingência para chuvas intensas (verão 2025-2026). Parecer para incorporação da perspectiva de gênero, raça e interseccional

A crise climática e os desastres ambientais decorrentes de chuvas intensas não atingem a todos de forma igual. Pelo contrário, são aceleradores brutais de desigualdades estruturais pré-existent¹. O risco de desastres é o resultado de um longo processo de vulnerabilização das comunidades.

No estado do Rio de Janeiro, a realidade desses impactos é documentada. Um estudo abrangente sobre o período de 2010 a 2022 registrou 752 eventos naturais extremos, que resultaram em 1.523 mortes, a maioria do sexo feminino, e perdas materiais superiores a R\$ 12 bilhões².

O Município de Petrópolis está entre os mais impactados, concentrando 20,4% desses óbitos³ e tendo vivenciado na tragédia de 2022 o aprofundamento do racismo ambiental⁴, que expõe populações pobres e vulneráveis, concentradas em áreas de encosta e moradias informais como o Morro da Oficina, a riscos desproporcionais⁵.

Para compreender esse processo, a interseccionalidade se apresenta como a ferramenta analítica indispensável, abordando a inseparabilidade estrutural de fatores como gênero, raça, classe, território e outros marcadores sociais de identidade.

Segundo Patricia Hill Collins e Sirma Bilge, “as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas”⁶. Embora Kimberle Crenshaw tenha popularizado o termo⁷, Patricia Hill Collins e Sirma Bilge ressaltam que a prática de analisar opressões interligadas é um legado do feminismo negro, e citam o Manifesto das Mulheres Negras no Congresso das Mulheres Brasileiras, em 1975 no Brasil, como um exemplo precursor⁸. Lélia Gonzalez, uma das mais importantes intelectuais brasileiras, já

¹ Embora os impactos climáticos sejam globais, seus efeitos sociais manifestam-se de forma profundamente desigual. Populações em situação de pobreza e grupos historicamente marginalizados estão desproporcionalmente expostos aos riscos climáticos e, em muitos casos, carecem de meios adequados de adaptação, proteção e resposta diante desses eventos. Nesse cenário, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro configura-se como uma instituição-chave para a efetivação do direito climático e para a proteção dos direitos das populações em situação de vulnerabilidade”. (ESTEVES, Diogo; NUNES, Lucas Aparecido Alves; SCHWARTZ, Fábio; LIBERATORI, Suyan dos Santos; PEREIRA, Leonardo Meriguetti; BRITO, Marcilio de Souza Couto. **Catástrofes climáticas em centros urbanos e o papel da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: DPRJ. Centro de Estudos Jurídicos, 2025, p. 14).

² PAIVA, Roberta Fernanda da Paz de Souza; MAIA, Ana Luiza de Oliveira; MARTINS, Juliana Beloti Giarola. Ocorrências, danos humanos e anos de vida perdidos por desastres naturais no estado do Rio de Janeiro, 2010-2022: estudo de coorte. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**. v. 34, p. 1-10, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/ress/2025.v34/e20240412/pt/#>. Acesso em: 24 mar. 2026.

³ *Ibid*

⁴ ESTEVES; NUNES; SCHWARTZ; LIBERATORI; PEREIRA; BRITO, *op.cit.*, p. 38.

⁵ *Ibid.*, p. 89

⁶ COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. 1. ed. Tradução de Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2021, p. 20. *E-book*.

⁷ “Black women sometimes experience discrimination in ways similar to white women’s experiences; sometimes they share very similar experiences with Black men. Yet often they experience double – discrimination-the combined effects of practices which discriminate on the basis of race, and on the basis of sex. And sometimes, they experience discrimination as Black women-not the sum of race and sex discrimination, but as Black women” (CRENSHAW, Kimberle. **Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics**. University of Chicago Legal Forum, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>. Acesso em: 5 out. 2025.

⁸ COLLINS; BILGE, *op.cit.*, p. 52.

afirmava que “ser negra e mulher no Brasil, repetimos, é ser objeto de tripla discriminação, uma vez que os estereótipos gerados pelo racismo e pelo sexismo a colocam no nível mais alto de opressão”⁹.

Da mesma forma, dá-se a construção das Diretrizes de Proteção às Mulheres e Meninas em Emergências Climáticas do Governo Federal. O documento “apresenta um enfoque interseccional, considerando as condições que caracterizam cada pessoa quanto ao gênero, raça, etnia, território, corpo, sexualidade, situação de refúgio, entre outros marcadores sociais. Dessa forma, busca-se valorizar essas diferenças e apresentar respostas adequadas aos diversos grupos, garantindo sua proteção, o respeito aos direitos humanos, com destaque para o direito à igualdade e não discriminação”¹⁰.

Os dados confirmam que mulheres e meninas são as mais severamente afetadas. No Rio de Janeiro, no período citado, as mulheres foram a maioria das vítimas fatais (50,1%) e representaram 54,2% do total de anos de vida perdidos (AVP)¹¹. Elas são historicamente mais vulneráveis devido ao menor poder aquisitivo, maior número de dependentes e acesso precário a serviços.

Nesse sentido, as Diretrizes de Proteção às Mulheres e Meninas em Emergências Climáticas reconhecem que a violência baseada em gênero se apresenta como uma grave ameaça e um risco central e previsível em emergências¹².

A adoção de medidas para prevenir, punir e erradicar essa violência é uma obrigação do Estado, conforme a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)¹³ e a Convenção de Belém do Pará.

Convenção de Belém do Pará.

[...]

Artigo 7º. Deveres dos Estados.

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

- a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação;
- b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;
- c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;
- d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade;
- e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;
- f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;

⁹ GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Organização de Flávia Rios e Márcia Lima, Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 69. *E-book*

¹⁰ BRASIL. Ministério das Mulheres; ONU MULHERES. **Diretrizes de proteção às mulheres e meninas em emergências climáticas**. Brasília, DF: Ministério das Mulheres; ONU Mulheres, 2024, p. 8.

¹¹ PAIVA, Roberta Fernanda da Paz de Souza; MAIA, Ana Luiza de Oliveira; MARTINS, Juliana Beloti Giarola. Ocorrências, danos humanos e anos de vida perdidos por desastres naturais no estado do Rio de Janeiro, 2010-2022: estudo de coorte. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**. v. 34, p. 1-10, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/ress/2025.v34/e20240412/pt/#>. Acesso em: 24 mar. 2026.

¹² BRASIL. Ministério das Mulheres; ONU MULHERES, *op.cit.*, p. 4.

¹³ BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 24 mar. 2026.

- g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;
- h) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção¹⁴.

Mais recentemente, a Opinião Consultiva nº 32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos consolidou o dever estatal diferenciado de proteger grupos vulneráveis dos impactos climáticos, como as mulheres:

614. Finalmente, no contexto da emergência climática, os desastres naturais, tanto repentinos como de evolução lenta, a degradação ambiental e os deslocamentos forçados podem impactar de forma diferenciada as mulheres, as pessoas idosas e as pessoas com deficiência. As mulheres e meninas correm maior risco de violência de gênero após desastres. Além disso, por serem as principais responsáveis pela alimentação e pelo cuidado da família, os impactos na segurança alimentar e na saúde das pessoas de seu núcleo familiar lhes causam efeitos desproporcionais. De forma ilustrativa, menciona-se que, em lares sem acesso direto à água, as mulheres e meninas geralmente são as responsáveis por buscar água. A mudança climática agrava essa situação, obrigando-as a percorrer distâncias maiores para obter água potável, o que aumenta o risco de sofrerem violência. A escassez de alimentos também pode fazer com que as mulheres se alimentem menos devido ao costume de serem as últimas a se alimentar nas famílias. Dada a situação de risco mencionada anteriormente em relação às mulheres, o Tribunal recorda que os Estados têm a obrigação de prevenir, investigar e sancionar qualquer ação ou prática de violência contra a mulher, incluindo aquelas que possam ocorrer no contexto dos desastres climáticos; além disso, devem incluir a perspectiva de gênero e interseccional em todas as ações empreendidas no âmbito da emergência climática¹⁵.

Esta obrigação é reforçada pelo Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres (2015-2030), que exige que uma perspectiva de gênero, idade, deficiência e cultura deve ser integrada em todas as políticas e práticas¹⁶. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF), na ADPF 708/DF¹⁷, reconheceu o status de suprallegalidade dos tratados climáticos, como o Acordo de Paris, tratando-os como tratados de direitos humanos.

A Defensoria Pública, que atuou ativamente na tragédia de 2022, mediando soluções estruturais como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) do Morro da Oficina, deve agora atuar para impedir a adoção de medidas que ignorem ou acentuem a desigualdade estrutural. É imperativo superar abordagens essencialmente tecnicistas, que operam em dissonância com a lógica social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e adotar protocolos interseccionais por padrão.

Diante do exposto, a Coordenação de Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro apresenta o presente parecer para que seja recomendado ao Poder Público de Petrópolis que, na elaboração do Plano de Contingência para Chuvas Intensas – Verão 2025-2026, incorpore as seguintes diretrizes:

¹⁴ 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. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 24 mar. 2026.

¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião consultiva OC-32/25**. Emergência climática e direitos humanos. San José: Corte IDH, [2025]. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1084981967>. Acesso em: 25 mar. 2026.

¹⁶ “Disaster risk reduction requires an all-of-society engagement and partnership. It also requires empowerment and inclusive, accessible and non discriminatory participation, paying special attention to people disproportionately affected by disasters, especially the poorest. A gender, age, disability and cultural perspective should be integrated in all policies and practices, and women and youth leadership should be promoted. In this context, special attention should be paid to the improvement of organized voluntary work of citizens” (UNITED NATIONS. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Geneva: UNISDR, 2015, p. 13. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://www.mcf.se/contentassets/9c1d0ad0bc004298b994f74b0830f5c0/sendai-framework-drr-2015-2030.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2026.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, julgado em: 4 de julho de 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADPF%20708&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 24 mar. 2026.

Eixo 1: Prevenção e preparação

- 1) Mapeamento e Diagnóstico com Recorte Interseccional: Assegurar que os Mapas de Risco, Cartas Geotécnicas e o Plano de Contingência sejam revisados e contenham um diagnóstico robusto de vulnerabilidades territoriais e populacionais, com coleta e análise de dados desagregados por gênero, raça/cor, deficiência e localização, para identificar prioritariamente as comunidades onde os riscos são mais altos para grupos vulneráveis.
- 2) Inclusão Institucional e Comunitária: Incluir os respectivos órgãos de políticas para mulheres (OPMs) do município na composição de eventuais gabinetes ou comitês de crise e na construção do Plano de Contingência. Garantir a participação e a liderança significativas de organizações e coletivos de mulheres em sua diversidade, para que as rotas de fuga e os cenários de risco sejam definidos com base no conhecimento local das moradoras.
- 3) Capacitação Interseccional: Implementar formações continuadas sobre gênero, raça e interseccionalidade para as equipes de linha de frente (Defesa Civil, Assistência Social, Guarda Civil, Núcleos Comunitários de Defesa Civil – NUDECs, entre outros), garantindo que todos os agentes sejam capazes de realizar escuta qualificada, atuar de forma acolhedora e não revitimizar as mulheres.
- 4) Inclusão da População em Situação de Rua: A elaboração do Plano deve contemplar medidas específicas e diferenciadas para a população em situação de rua, especialmente as mulheres, que é particularmente vulnerável aos eventos climáticos extremos.

Eixo 2: Reposta e mitigação

- 5) Garantia de abrigos exclusivos, seguros e estrutura de acolhimento humanizado: Assegurar, de forma proativa e preventiva, a existência e oferta de abrigos exclusivos para mulheres e suas/seus filhas/os. Em abrigos mistos, garantir instalações acessíveis, banheiros e dormitórios separados, seguros e com iluminação adequada, e a distribuição equitativa do trabalho de cuidado (alimentação, limpeza). Implementar pontos para acolhimento imediato com escuta qualificada, sensível e em ambiente de privacidade, assegurando o respeito à autonomia da mulher e evitando revitimização.
- 6) Ponto focal e rede de violência de gênero: Designar em todos os abrigos uma profissional (preferencialmente mulher) como ponto focal para atendimento e acolhimento para casos de violência baseada em gênero. Esta profissional deve ser capaz de acionar a rede especializada (CRAM, CRAS, CREAS, Patrulha Maria da Penha, Defensoria Pública) e garantir que, em casos de violência, não haja tentativa de mediação ou reconciliação com o agressor. Os serviços da rede de enfrentamento à violência devem ser mapeados e mantidos em funcionamento.
- 7) Fluxo de proteção às vítimas de violência doméstica: Criar um fluxo específico de triagem para identificar mulheres com medidas protetivas de urgência vigentes (Lei Maria da Penha), garantindo que estas e seus dependentes não sejam alocadas no mesmo espaço que os agressores. Em caso de inexistência de abrigos públicos seguros, o Poder Público Municipal deverá custear, prioritariamente, hospedagem em locais equivalentes.
- 8) Saúde sexual, reprodutiva e violência sexual: Garantir o acesso imediato a serviços de saúde sexual e reprodutiva (pré-natal, puerpério, contraceptivos) e o atendimento obrigatório a vítimas de violência sexual (profilaxia para ISTs/HIV e contracepção de emergência), independentemente de registro de ocorrência policial.
- 9) Saúde mental prioritária: Garantir o acesso prioritário a acolhimento emergencial e acompanhamento psicológico e psicossocial para todas as mulheres afetadas, com atenção à sobrecarga doméstica e aos riscos de aumento de casos de suicídio e depressão.

Eixo 3: Recuperação e reconstrução

- 10) Reparação integral e autonomia econômica: Assegurar que as políticas de recuperação e auxílios emergenciais (como o aluguel social) observem a perspectiva de gênero e garantam a

autonomia econômica das mulheres. O Município deverá garantir que os auxílios e títulos de novas propriedades ou moradias sejam emitidos prioritariamente em nome das mulheres chefes de família, como medida de segurança e combate à violência patrimonial, seguindo o precedente estabelecido no TAC do Morro da Oficina.

- 11) Documentação simplificada: Agilizar a emissão de segundas vias de documentos pessoais extraviados (RG, CPF, certidões) de forma desburocratizada e gratuita, visto que a falta de documentação impede o acesso a benefícios sociais.
- 12) Consulta qualificada para comunidades tradicionais: Garantir a Consulta Prévia, Livre e Informada, com foco específico nas mulheres das comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas), em todos os projetos de reassentamento ou obras de infraestrutura pós-desastre, sob pena de nulidade, com base na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2025.

THAÍS DOS SANTOS LIMA

Coordenadora de Defesa dos Direitos da Mulher

JADE SEGTOVICH ROSA

Assessora da Coordenação de Defesa dos Direitos da Mulher

6.2. Nota Técnica nº 05/2025/COMULHER/DPGERJ

Atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

A Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Mulher (COMULHER), no uso de sua atribuição de promoção e defesa dos direitos da mulher, e o Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher e de Vítimas de Violência de Gênero (NUDEM), em sua função de subsidiar a atuação das Defensoras e Defensores Públicos, vêm, pela presente Nota Técnica, orientar a atuação institucional na assistência qualificada à mulher em situação de violência doméstica e familiar, prevista nos artigos 27 e 28 da Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

1. Fundamentação jurídica da assistência qualificada

A atuação da Defensoria Pública, na assistência qualificada à mulher em situação de violência doméstica e familiar, não é uma faculdade, mas um dever institucional com sólidos fundamentos constitucionais, legais e convencionais.

A Constituição Federal estabelece o dever do Estado de criar mecanismos para coibir a violência familiar (Art. 226, § 8º¹⁸) e define a Defensoria Pública como instituição essencial à promoção dos direitos humanos e à defesa dos necessitados (Art. 134¹⁹).

A Lei Complementar n.º 80/1994 estabelece como função institucional da Defensoria Pública, dentre outras, “exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos [...] da mulher vítima de violência doméstica e familiar²⁰”.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual²¹ (CERJ) é explícita ao determinar como função institucional da Defensoria Pública o “atendimento jurídico pleno de mulheres e familiares vítimas de violência” (Art. 30, § 1º) e o patrocínio da “assistência jurídica integral às mulheres vítimas de violência específica e seus familiares” (Art. 179, §3º, V, i).

A Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), em seus artigos 27 e 28, cria o instituto da assistência qualificada. O Art. 27 é um comando imperativo ao estabelecer que a mulher “deverá” estar acompanhada de advogado em “todos” os atos processuais, cíveis e criminais. O Art. 28 garante o acesso universal à Defensoria Pública, exigindo um “atendimento específico e humanizado”.

Art. 27. Em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a mulher em situação de violência doméstica e familiar deverá estar acompanhada de advogado, ressalvado o previsto no art. 19 desta Lei.

¹⁸ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...] § 8º 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. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2026.)

¹⁹ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 mar. 2026.)

²⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

²¹ RIO DE JANEIRO (Estado). [(Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa [2025]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-rj>. Acesso em: 09 mar. 2026.)

Art. 28. É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado²².

No âmbito internacional, a assistência qualificada às mulheres em situação de violência é dever ancorado em tratados de direitos humanos a que o Brasil se obrigou a cumprir.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) estabeleceu a obrigação de eliminar a discriminação e assegurar a igualdade. Para tanto, a Recomendação Geral n.º 33 do Comitê CEDAW, ao tratar especificamente do acesso à justiça, prevê um capítulo exclusivo para a “assistência jurídica e defensoria pública”, no qual fica estabelecido:

36. Um elemento crucial para garantir que os sistemas de justiça são economicamente acessíveis a todas as mulheres é a disponibilização de aconselhamento e patrocínio judiciário gratuitos ou a baixo custo, nos processos judiciais ou em formas alternativas de resolução de conflitos em todas as áreas do direito.

37. O Comitê recomenda aos Estados Partes que:

a. Institucionalizem sistemas de apoio judiciário que sejam acessíveis, sustentáveis e adaptados às necessidades das mulheres, garantam que esses serviços são prestados de modo oportuno, contínuo e efetivo em todas as fases dos processos judiciais, das formas alternativas de resolução de conflitos e dos processos de justiça restaurativa, e assegurem, sem restrições, o acesso dos prestadores de apoio judiciário e dos defensores oficiosos a toda a documentação relevante e a outras informações pertinentes, nomeadamente às declarações de testemunhas;

b. Assegurem que os prestadores de apoio judiciário e os defensores oficiosos sejam competentes e saibam ter em conta a perspectiva da igualdade de gênero, respeitem a confidencialidade e disponham de tempo adequado para defender as suas clientes;

c. Organizem programas de informação e sensibilização para as mulheres sobre a existência de apoio judiciário e de defensores oficiosos, e sobre as condições para obter esses serviços, utilizando eficazmente as TICs para facilitar os programas indicados;

d. Concluam parcerias com prestadores não governamentais de apoio judiciário, e/ou formem assistentes jurídicos para prestar às mulheres a informação e a ajuda necessárias sobre o funcionamento dos processos judiciais, sobre as formas alternativas de resolução de conflitos e sobre os sistemas de justiça tradicionais;

e. Em casos de conflitos familiares ou quando a mulher não tem acesso ao rendimento familiar, a verificação de recursos para determinar a elegibilidade para apoio judiciário e para defensor oficioso deve basear-se no rendimento real ou nos bens disponíveis da mulher²³.

No mesmo sentido, a Convenção de Belém do Pará exige que os Estados estabeleçam “procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência”, garantindo o “efetivo acesso a tais processos”.

Artigo 7

Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:

[...]

²² BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

²³ NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). **Recomendação Geral nº33 sobre o acesso das mulheres à justiça**. [S.l.]: ONU, 2015. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CE-DAW.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos²⁴;

Em decisão paradigmática de junho de 2025, a 5ª Turma do STJ tratou da matéria, no âmbito do Recurso Especial n.º 2.211.682²⁵ oriundo do Rio de Janeiro. Importante destacar que o referido recurso foi interposto pelo Ministério Público do Rio de Janeiro que, em seu bojo, argumentou:

- 1) Violação da Liberdade e Autonomia da Vítima: A nomeação automática, sem consulta prévia, viola o direito de livre escolha da vítima. A vítima, sendo plenamente capaz, tem a liberdade de decidir se deseja ou não participar ativamente do processo penal, e a lei não pode obrigá-la a estar em juízo contra sua vontade.
- 2) Interpretação Equivocada dos Arts. 27 e 28 da Lei Maria da Penha (LMP): O TJRJ negou vigência a estes artigos ao interpretá-los como criadores de uma nova figura processual obrigatória. O MPRJ sustenta que os artigos apenas garantem o *acesso* à assistência jurídica gratuita (“nos termos da lei”), e não a *imposição* de um representante processual.
- 3) Violação do Devido Processo Legal e do Art. 268 do CPP: A decisão viola o Art. 268 do CPP, que define a assistência de acusação como *facultativa* (“poderá intervir”). Além disso, viola a paridade de armas, pois impõe à vítima uma defesa automática que nem mesmo o réu recebe, visto que o acusado tem primeiro o direito de constituir seu próprio advogado antes da nomeação da Defensoria Pública (Art. 396-A, §2º, CPP).
- 4) Contrariedade à Jurisprudência do STJ sobre Vulneráveis (Analogia ao ECA): O MPRJ cita precedentes do STJ (ex: EAREsp 298.526/RJ) que vedam a nomeação automática da DP como curadora especial de crianças (vulneráveis *incapazes*) em ações do ECA onde o MP já atua. Argumenta que, se a nomeação automática é vedada para incapazes, com mais razão deve ser vedada para vítimas adultas e plenamente capazes.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

²⁵ DIREITO PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. ASSISTÊNCIA JURÍDICA QUALIFICADA. ARTIGOS 27 E 28 DA LEI MARIA DA PENHA. NORMA COGENTE. APLICABILIDADE DO TRIBUNAL DO JÚRI. ATUAÇÃO COMPULSÓRIA DA DEFENSORIA PÚBLICA. NÃO VIOLAÇÃO A LIBERDADE DE ESCOLHA. TUTELA PROVISÓRIA. RECURSO DESPROVIDO. I. Caso em exame 1. Recurso especial interposto pelo Ministério Público contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que inadmitiu recurso especial. O recurso especial questiona a obrigatoriedade da “assistência jurídica qualificada” prevista nos artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha, e a legitimidade da atuação compulsória da Defensoria Pública como assistente da vítima de violência doméstica e familiar contra a mulher. 2. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro decidiu pela inexistência de incompatibilidade na atuação da Defensoria Pública em favor do réu e da vítima, desde que por defensores públicos distintos, e pela obrigatoriedade da assistência jurídica qualificada em todas as fases do procedimento criminal, conforme a Lei Maria da Penha. II. Questão em discussão 3. As questões em discussão consistem em saber se é obrigatória a chamada “assistência jurídica qualificada”, prevista nos artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha; se atuação da Defensoria Pública em polos opostos nos mesmos autos configura ofensa à sua unidade e indivisibilidade; se é legítima a atuação compulsória da Defensoria Pública como assistente da vítima de violência doméstica e familiar contra a mulher, e se isso viola o seu direito de livre escolha. 4. Outra questão é se o instituto tem aplicabilidade perante o Tribunal do Júri. III. Razões de decidir 5. A Lei Maria da Penha, em seus artigos 27 e 28, estabelece a obrigatoriedade da assistência jurídica qualificada à mulher em situação de violência doméstica e familiar, garantindo o acesso aos serviços da Defensoria Pública ou de assistência judiciária gratuita. Trata-se de preceitos cogentes e de eficácia plena. 6. A atuação da Defensoria Pública em polos opostos nos mesmos autos não configura ofensa à sua unidade e indivisibilidade, desde que defensores públicos distintos atuem em defesa de réu e vítima, sem identidade subjetiva entre os membros. 7. A expressão “em todos os atos processuais, cíveis e criminais”, ao contrário de afastar, corrobora a necessidade da assistência especializada e humanizada no Tribunal do Júri, notadamente diante da maior fragilidade psicológica imprimida às vítimas de feminicídio e seus familiares. 8. A nomeação judicial da Defensoria Pública como assistente qualificada não afronta a liberdade de escolha da vítima, operando, nesse cenário, como medida de tutela provisória, à míngua de manifestação expressa da ofendida, que pode optar por advogado particular, caso em que este substituirá a Defensoria, exonerando-a do munus. IV. Dispositivo e tese 9. Recurso desprovido. Teses de julgamento: “1. A assistência jurídica qualificada prevista na Lei Maria da Penha é obrigatória, mesmo perante o Tribunal do Júri. 2. A atuação da Defensoria Pública em polos opostos no mesmo processo é legítima, desde que por defensores distintos. 3. A nomeação automática da Defensoria Pública como assistente qualificada opera como medida de tutela provisória, à míngua de manifestação expressa da ofendida, que pode optar por advogado particular. Dispositivos relevantes citados: Lei nº 11.340/2006, arts. 27 e 28; CF/1988, art. 134, § 4º. Jurisprudência relevante citada: STJ, HC 296.759/RS, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 23/08/2017; STJ, RMS 45.793/SC, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 07/06/2018. (REsp n.2.211.682/RJ, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 17/6/2025, DJEN de 26/6/2025.)

5) Inviabilidade Estrutural e Prática: A decisão de nomear a DP automaticamente em *todos* os casos de violência doméstica ignora a realidade estrutural da instituição, que não possui defensores suficientes para cobrir todas as demandas (citando que apenas 49,8% das comarcas do país são atendidas). Isso prejudicaria o atendimento a outros hipossuficientes e poderá inviabilizar júris em comarcas de defensor único.

Tais argumentos, entretanto, foram afastadas pela Corte Especial conforme as seguintes orientações:

A nomeação automática da Defensoria Pública não viola a liberdade de escolha da mulher em situação de violência doméstica e familiar. Esta nomeação automática é uma “medida de tutela provisória”, que opera “à míngua de manifestação expressa da ofendida”. Portanto, não se trata de “imposição coativa”, mas de uma garantia de que a vítima não estará desassistida. A autonomia é preservada, pois a mulher “pode optar por advogado particular, caso em que este substituirá a Defensoria, exonerando-a do *munus*”.

O STJ foi taxativo ao definir a natureza da norma. Afirmou que os artigos 27 e 28 estabelecem a “obrigatoriedade” da assistência e se tratam de “preceitos cogentes e de eficácia plena”. A Corte concluiu que a LMP “criou uma modalidade de assistência obrigatória, que não comporta juízo de discricionariedade”.

O STJ (chancelando a decisão do TJRJ) firmou que os institutos da assistência à acusação e a assistência qualificada da Lei Maria da Penha não se confundem. A assistência qualificada é *sui generis*, “especial porque voltada para as mulheres vítimas de violência doméstica e porque deriva diretamente da lei”. A assistência qualificada não é uma segunda acusação. Seu objetivo, conforme citado na decisão, não é necessariamente a “sentença penal condenatória” (função do MP), mas garantir os direitos da vítima à justiça, à verdade, à memória e à reparação, bem como combater a revitimização.

Ao definir a assistência qualificada como um “dever estatal”, uma “norma cogente” e um “mandamento obrigatório”, o STJ trata a questão como uma obrigação legal indeclinável. A (in)suficiência de recursos é uma questão administrativa e orçamentária que o Estado deve solucionar, não sendo um fundamento jurídico para afastar a aplicação da lei e a garantia de direitos.

Cumprе destacar que o STJ foi explícito no que tange a atuação precípua da Defensoria Pública na assistência qualificada:

Nas ações penais públicas, condicionadas ou não, não cabe ao Ministério Público defender ou pleitear interesses individuais da mulher vítima de violência doméstica. O único órgão estatal que tem por escopo garantir os direitos da vítima vulnerável é a Defensoria Pública, condição que foi erigida pela CF/88.

2. O posicionamento do CONDEGE (Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais)

A atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada é uma pauta central da Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (CPDDM) do CONDEGE, que tem firmado posicionamentos institucionais robustos para orientar a atuação em âmbito nacional. O CONDEGE estabelece, por meio de enunciados aprovados, a distinção clara entre os institutos da assistência qualificada (LMP) e da assistência à acusação (CPP):

Enunciado 6: Considerando o artigo 4º, incisos XI e XVIII, da Lei Complementar 80/1994, a atuação da Defensoria Pública na assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, conforme prelecionam os artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha, é plena e não se confunde com a assistência de acusação dos artigos 268, e seguintes do CPP. [...]

Enunciado 7: A assistência à mulher prevista nos artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha compreende a atuação da Defensoria Pública na prática de todos os atos judiciais e extrajudiciais, cíveis, criminais e administrativos, na defesa dos direitos humanos das mulheres²⁶.

²⁶ CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS (CONDEGE). Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher **Enunciados da Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres**. Florianópolis: CONDEGE,

A Nota Técnica da CPDDM/CONDEGE/2023²⁷ aprofunda essa distinção, ressaltando o viés protetivo da assistência qualificada, cujo objetivo não é, precipuamente, a persecução penal — função atribuída ao Ministério Público. A atuação da Defensoria Pública visa concretizar os direitos à memória, à justiça, à verdade e à reparação, reconhecendo que “a vítima, muitas vezes, não tem como interesse maior a punição de seu agressor, mas o reconhecimento da violência, o desvelamento de sua história, o respeito à sua dor, uma reparação financeira e/ou simbólica”.

Nessa perspectiva, a Defensoria Pública deve atuar de forma “ampla, judicial e extrajudicialmente”, o que inclui “peticionamento nos autos; proposição de provas; formulação de perguntas às partes e testemunhas nas audiências cíveis, criminais e nas sessões de julgamento do júri; participação dos debates; apresentação de recurso”.

Fundamental é o entendimento do CONDEGE de que a habilitação da Defensoria Pública é de natureza *sui generis*, “motivo pelo qual não pode ser indeferida, nem exige manifestação prévia do Ministério Público, já que, por ser obrigatória e decorrente de lei, não comporta juízo de discricionariedade”.

No mais, o CONDEGE alerta que a tentativa de limitar a atuação da assistência qualificada (exigindo habilitação formal como assistente de acusação para permitir a participação ativa) configura uma “verdadeira armadilha retórica”. Tal exigência “apequena um instituto de viés protetivo” para exaltar “a assistência à acusação, figura puramente persecutória e subordinante da autonomia da vítima”.

3. O posicionamento do FONAVID (Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica) e o protocolo para julgamento em perspectiva de gênero

O FONAVID, representando os magistrados e magistradas especializados na matéria, corrobora integralmente o entendimento sobre a natureza e a amplitude da assistência qualificada, reforçando que esta “expressa o espírito máximo de proteção à vítima esculpido na Lei 11.340/06”.

Em sua Nota Técnica 01/2025, o FONAVID é categórico ao diferenciar os institutos:

Enquanto a assistência de acusação é voltada à atuação da defesa técnica como assistente do Ministério Público (titular da ação penal) na própria acusação, atuando positivamente em todas as fases judiciais (principalmente a instrutória), a assistência qualificada apenas atua em defesa os direitos da vítima²⁸.

O Fórum de Juizes reitera o viés não punitivo da assistência qualificada, alinhando-se ao posicionamento do CONDEGE:

Neste sentido, destaque-se que o principal objetivo da assistência especializada à vítima não é a condenação do agressor, mas sim prevenir a vitimização secundária da mulher, assegurando que sua vontade seja claramente expressa e seus direitos protegidos²⁹.

1 jul. 2022. Disponível em: <https://sci.defensoria.rj.def.br/Restrito/uploads/arquivos/3f5fb8305030473dabac93bdbf068e19.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2026.

²⁷ CONSELHO NACIONAL DE DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS. **Nota Técnica: atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada às mulheres em situação de violência doméstica e familiar**. [S. l.]: CONDEGE, 2023. Disponível em: https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Nota-tecnica-CONDEGE-assistencia-qualificada-a-mulher_compressed.pdf. Acesso em: 26 mar. 2026.

²⁸ FÓRUM NACIONAL DE JUÍZAS E JUÍZES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER, XVII., 2025, Brasília. **Nota técnica 01/2025. Assistência Qualificada da vítima**. Brasília: FONAVID, 2025. Disponível em: https://sei.rj.def.br/sei/controlador.php?acao=documento_download_anexo&acao_origem=procedimento_visualizar&id_anexo=903408&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000350&infra_hash=f958bc5fb2f206783f2c072dde6660297d54248e-0ca31356a9bc14e7965f99c0. Acesso em: 30 mar. 2026.

²⁹ FÓRUM NACIONAL DE JUÍZAS E JUÍZES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER, XVII., 2025, Brasília. **Nota técnica 01/2025. Assistência Qualificada da vítima**. Brasília: FONAVID, 2025. Disponível em: https://sei.rj.def.br/sei/controlador.php?acao=documento_download_anexo&acao_origem=procedimento_visualizar&id_anexo=903408&in-

O FONAVID também se posiciona sobre a desnecessidade de habilitação formal, nos moldes do CPP, afirmando que este é um dos “pontos marcantes de distinção”:

[...] para funcionar como assistente qualificada da vítima, a Defensoria Pública ou Advocacia Privada não precisariam de prévia habilitação – ou seja, independe de oitiva do Ministério Público e posterior admissão pelo juízo – fato que é exigido pelo CPP quando se trata de assistente de acusação, resguardando-se a autonomia da mulher em situação de violência³⁰.

De resto, o FONAVID, através de seus enunciados, confirma a amplitude da atuação da assistência qualificada, inclusive no Tribunal do Júri, garantindo a participação ativa da vítima:

Enunciado 71: A assistência jurídica qualificada é direito das mulheres em situação de violência e de vítimas diretas e indiretas de feminicídio, abrangendo a formulação de perguntas e participação ativa no processo, inclusive com direito a sustentação em plenário do júri, conforme previsto nos artigos 27 e 28 da Lei 11.340/2006 e Recomendação 33 da CEDAW [...].

Enunciado 32: Os artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha se aplicam aos processos de competência do Tribunal do Júri, estendendo-se a familiares³¹.

Também é possível extrair entendimento similar do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que se tornou de observância obrigatória por força da Resolução CNJ n.º 492/2023³². O documento, ao tratar da “representação processual da vítima”, destaca a insuficiência da atuação do Ministério Público para a plena proteção da mulher, dada a complexidade das relações de gênero, e reforça o papel da assistência jurídica como um pilar do julgamento com perspectiva de gênero:

Ainda que o Ministério Público seja o titular da ação penal, nos termos do artigo 129, inciso I, da Constituição Federal, não só pela relação de intimidade, muitas vezes existente entre a ofendida e o acusado, como pelas circunstâncias de subordinação e hierarquização e a discriminação social que se inter-relacionam na violência de gênero, para que se evite o julgamento com exteriorização de preconceitos e estereótipos e considerações depreciativas sobre o comportamento da vítima, a sua representação por profissional com capacidade postulatória atende ao disposto no arcabouço legal que protege os direitos humanos das mulheres e exterioriza cumprimento da obrigação do dever de julgamento com perspectiva de gênero, em obediência ao critério da diligência devida (due diligence). Por tais sucessos, a preocupação da magistrada e do magistrado com o cumprimento do art. 28 da Lei Maria da Penha está em compasso com as diretrizes que estruturam o julgamento com perspectiva de gênero, voltado a impedir, no âmbito do processo, o desequilíbrio entre os gêneros e a continuação da violência, desta feita institucional³³.

fra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000350&infra_hash=f958bc5fb2f206783f2c072dde6660297d54248e-0ca31356a9bc14e7965f99c0. Acesso em: 30 mar. 2026.

³⁰ FÓRUM NACIONAL DE JUÍZAS E JUÍZES DE VIOLÊNCIA DEMOÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER, XVII., 2025, Brasília. **Nota técnica 01/2025. Assistência Qualificada da vítima.** Brasília, DF: FONAVID, 2025. Disponível em: https://sei.rj.def.br/sei/controlador.php?acao=documento_download_anexo&acao_origem=procedimento_visualizar&id_anexo=903408&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000350&infra_hash=f958bc5fb2f206783f2c072dde6660297d54248e-0ca31356a9bc14e7965f99c0. Acesso em: 30 mar. 2026.

³¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Enunciados Fonavid.** Paraná: TJPR, [2025]. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/enunciados-fonavid>. Acesso em: 30 mar. 2026.

³² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil) **Resolução nº492 de 17 mar. 2023.** Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021, institui obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, e cria o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília: DF, CNJ, [2023]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

³³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.** Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cn-j-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

Fica evidente, portanto, a total consonância entre o entendimento do FONAVID, as diretrizes do Protocolo do CNJ e o posicionamento do CONDEGE, que convergem ao definir a assistência qualificada como um instituto *sui generis*, autônomo e fundamentalmente distinto da assistência à acusação. Reforçam que seu objetivo primordial não é punitivo, mas sim protetivo, focado em garantir a autonomia da mulher, prevenir a revitimização institucional e assegurar sua participação ativa no processo.

4. Recomendações sobre atuação na assistência qualificada à mulher em situação de violência doméstica e familiar

Com base na fundamentação legal, convencional e jurisprudencial acima exposta, a COMULHER e a Coordenação do NUDEM passam a detalhar as orientações técnicas para a atuação da Defensoria Pública no exercício da assistência qualificada.

4.1 Dispensa de aferição da hipossuficiência econômica

Recomenda-se, inicialmente, que a atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada independa de aferição de hipossuficiência econômica. A “necessidade” prevista no art. 134 da Constituição Federal deve ser interpretada de forma ampla, abrangendo a vulnerabilidade jurídica, social e processual.

A própria Deliberação CS/DPGE Nº 124/2017³⁴ é clara ao prever, em seu art. 2º, que a Defensoria Pública prestará assistência para sanar a “situação de risco” de “pessoas em situação de vulnerabilidade”, destacando expressamente, no inciso IV, as “mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar”.

Como leciona Helena Zani Morgado, o art. 4º, XI, da LC 80/1994, prevê a defesa da mulher vítima como função institucional atípica, dispensando a exigência de aferição de hipossuficiência, sendo o fator econômico irrelevante. A vulnerabilidade, aqui, é baseada no próprio gênero, na assimetria de poder e na condição de vítima de violência, o que, por si só, justifica a intervenção institucional³⁵.

Adicionalmente, para além da dispensa de aferição de hipossuficiência para a atuação da Defensoria Pública (que se baseia na vulnerabilidade de gênero), recomenda-se que a Defensora ou Defensor Público requeira, em todos os casos, a concessão da gratuidade de justiça para a mulher assistida, visando a isenção de taxas e custas judiciais. Esta recomendação encontra amparo direto na Recomendação Geral n.º 35 do Comitê CEDAW³⁶, que determina expressamente que “as taxas e as custas judiciais não devem ser impostas às vítimas/às sobreviventes” de violência de gênero. Trata-se, portanto, de um direito decorrente de norma internacional de direitos humanos, visando remover barreiras econômicas ao acesso efetivo à justiça³⁷.

Aqui vale esclarecer que, embora se reconheça a inexistência, no atual ordenamento jurídico interno positivado, de dispositivo legal que garanta, de forma expressa e literal, a isenção automática de custas e taxas judiciais especificamente em razão da condição de vítima de violência doméstica, tal direito emerge da força normativa dos tratados internacionais de direitos humanos e da interpretação sistemática do ordenamento pátrio. Conforme acima desenvolvido, a fundamentação jurídica para o pleito deve ser

³⁴ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. **Deliberação CS/DPGE nº124 de 20 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro: DPRJ, 2017.

Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/5485-DELIBERACAO-CS-DPGE-N%C2%BA-124-DE-20-DE-DE-ZEMBRO-DE-2017>. Acesso em: 30 mar. 2026.

³⁵ MORGADO, Helena Zani; VIANNA, Bárbara Peixoto. A atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar: natureza, limites e desafios. **Revista Jurídica da Defensoria Pública do Amapá**, Macapá, v. 1, n. 1, p. 284-305, out. 2025.

³⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil) **Recomendação Geral nº35 sobre violência de gênero contra as mulheres do Comitê para eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (CEDAW)**. Brasília: DF, CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

³⁷ Disponível em: https://docs.google.com/document/d/1eH_ggbBHXABfxVuVmA3pGZKVLZkN5zTua4D0Y7n317o/edit?tab=t.0#heading=h.u6on385ja6et. Acesso em: 07 abr. 2026.

extraída diretamente da Recomendação Geral n.º 35 do Comitê CEDAW, que integra o bloco de constitucionalidade, em diálogo com os vetores de proteção integral e vedação à revitimização insculpidos na Lei Maria da Penha. Nesse cenário, incumbe à Defensoria Pública um papel ativo e estratégico, provocando o Poder Judiciário para a formação de precedentes que reconheçam a cobrança de custas como uma barreira econômica e uma violência institucional, consolidando, via jurisprudência, a gratuidade como garantia inerente ao acesso à justiça para mulheres em situação de violência.

Não obstante o exposto, que firma a vulnerabilidade de gênero como critério autônomo de atuação, recomenda-se que, nos casos em que esta vulnerabilidade vier cumulada com a hipossuficiência econômica, seja providenciada a juntada da respectiva declaração de hipossuficiência econômica. Tal medida é salutar para que este aspecto da vulnerabilidade também seja levado aos autos, documentando o perfil integral da assistida e reforçando a legitimidade da atuação institucional.

4.2. Atuação com viés protetivo e atendimento integral e conectado com a rede local

Recomenda-se que a atuação da Defensora ou Defensor Público na assistência qualificada seja pautada por um viés eminentemente protetivo. Esta é a distinção fundamental em relação à assistência à acusação (Art. 268, CPP). O objetivo precípuo da assistência qualificada não é a persecução penal ou a condenação do agressor — função esta do Ministério Público —, mas sim atender aos interesses exclusivos da mulher.

Como leciona Simone Estrelita da Cunha, a assistência qualificada “tem por premissa básica, atender exclusivamente aos interesses da vítima, que podem ou não se coadunar com os interesses da acusação”³⁸. Nas palavras de Helena Zani Morgado, o assistente qualificado “longe de representar uma extensão do poder punitivo estatal [...] emerge como um mecanismo de escuta ativa, acolhimento e proteção efetiva das mulheres em situação de vulnerabilidade”³⁹.

Ressalva-se, contudo, que o caráter eminentemente protetivo da assistência qualificada não implica a exclusão de atos processuais voltados à responsabilização penal do ofensor. A proteção integral da mulher abarca, necessariamente, a validação de sua busca por justiça. Desta forma, sempre que estiver em consonância com a vontade expressa da assistida, incumbe à assistência qualificada atuar na produção de provas e na corroboração dos elementos já existentes que embasam a persecução penal, especialmente diante de eventual inércia, omissão ou insuficiência na atuação do Ministério Público.

Neste sentido, cabe à(o) Defensor(a), sempre de acordo com a vontade da vítima, por exemplo, nos autos do processo criminal, apresentar ou não alegações finais, apenas corroborar a manifestação do Ministério Público, reforçá-la ou, ainda, manifestar-se de forma diversa ao pretendido pelo órgão de acusação.

Para tanto, é fundamental que a(o) Defensor(a) realize uma escuta ativa em um atendimento “específico e humanizado”⁴⁰ (art. 28, LMP). A atuação deve ser “sensível à situação de vulnerabilidade a que se encontra submetida a mulher, abstendo-se de estereótipos discriminatórios”. O objetivo é compreender as reais demandas da assistida, que podem não ser a punição, mas sim garantir seus direitos à justiça, à verdade, à memória e à reparação.

Parte essencial dessa atuação é o direito à informação. Recomenda-se que a mulher seja informada sobre seus direitos, incluindo o direito ao silêncio em juízo. Como orienta Morgado, “o assistente qualifi-

³⁸ CUNHA, Simone Estrelita da. **Defesa integral da vítima mulher no processo penal**: perspectivas a partir de uma leitura de gênero. 2025. 88 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, 2025.

³⁹ MORGADO, Helena Zani; VIANNA, Bárbara Peixoto. A atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar: natureza, limites e desafios. **Revista Jurídica da Defensoria Pública do Amapá**, Macapá, v. 1, n. 1, p. 284-305, out. 2025.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

cado da vítima deve adotar todas as medidas necessárias para que seja garantido o exercício do direito ao silêncio nas hipóteses em que a ofendida não desejar prestar declarações em juízo⁴¹. Deve-se esclarecer que, por depor na condição de ofendida, ela não presta compromisso de dizer a verdade e, conforme o Enunciado 8 do CONDEGE e o Enunciado 50 do FONAVID, sua autonomia deve ser respeitada, não podendo seu não comparecimento implicar condução coercitiva ou multa.

Enunciado 8: Nos casos em que a mulher em situação de violência de gênero é intimada a prestar declarações na qualidade de ofendida, considerando não ser testemunha, a sua autonomia deve ser respeitada, inclusive, quando optar por manter-se em silêncio, assim como, o seu não comparecimento à audiência não poderá implicar sua condução coercitiva ou multa, sob pena de expô-la à revitimização. (Alterado na Reunião de 01/07/2022)⁴².

Enunciado 50: Deve ser respeitada a vontade da mulher em situação de violência de não se expressar durante seu depoimento em juízo, após devidamente informada dos seus direitos (Aprovado no XVI FONAVID – São Paulo (SP))⁴³.

Igualmente crucial é informar à assistida sobre as consequências processuais de seus atos, esclarecendo, à luz da autonomia das Medidas Protetivas de Urgência (Tema Repetitivo 1.249 do STJ), que eventual absolvição do acusado na esfera penal não acarreta, por si só, a revogação automática da medida protetiva, pois a esfera protetiva (focada no risco futuro) é independente da penal (focada na culpa passada).

Tema 1249. Medidas Protetivas de Urgência

Questão submetida a julgamento:

I) Natureza jurídica das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha; II) (im)possibilidade de fixação, pelo magistrado, de prazo predeterminado de vigência da medida.

Tese Firmada:

I. As medidas protetivas de urgência (MPUs) têm natureza jurídica de tutela inibitória e sua vigência não se subordina à existência (atual ou vindoura) de boletim de ocorrência, inquérito policial, processo cível ou criminal.

II. A duração das MPUs vincula-se à persistência da situação de risco à mulher, razão pela qual devem ser fixadas por prazo temporalmente indeterminado

III. Eventual reconhecimento de causa de extinção de punibilidade, arquivamento do inquérito policial ou absolvição do acusado não origina, necessariamente, a extinção da medida protetiva de urgência, máxime pela possibilidade de persistência da situação de risco ensejadora da concessão da medida.

IV. Não se submetem a prazo obrigatório de revisão periódica, mas devem ser reavaliadas pelo magistrado, de ofício ou a pedido do interessado, quando constatado concretamente o esvaziamento da situação de risco. A revogação deve sempre ser precedida de contraditório, com as oitivas da vítima e do suposto agressor. Em caso de extinção da medida, a ofendida deve ser comunicada, nos termos do art. 21 da Lei n. 11.340/2006⁴⁴. (STJ. Tema Repetitivo 1249. Medidas Protetivas de Urgência. Terceira Seção. REsp 2.070.717/MG, REsp 2.070.857/MG, REsp 2.070.863/MG e REsp 2.071.109/MG.Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz. Publicação: 25/03/2025)

⁴¹ MORGADO, Helena Zani; VIANNA, Bárbara Peixoto. A atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar: natureza, limites e desafios. **Revista Jurídica da Defensoria Pública do Amapá**, Macapá, v. 1, n. 1, p. 284-305, out. 2025.

⁴² CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS (CONDEGE). Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres. **Enunciados da Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres**. Florianópolis: CONDEGE, 1 jul. 2022. Disponível em: <https://sci.defensoria.rj.def.br/Restrito/uploads/arquivos/3f5fb8305030473dabac93bdbf068e19.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁴³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Enunciados Fonavid**. Paraná: TJPR, [2025]. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/enunciados-fonavid>. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1249**. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 13 abr. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1249&cod_tema_final=1249. Acesso em: 30 mar. 2025.

Recomenda-se, ainda, um atendimento integral, que considere o escopo amplo da assistência qualificada. Esse atendimento integral pressupõe, necessariamente, uma atuação conectada com a rede local de serviços. A(o) Defensor(a) deve explicitar o funcionamento da rede de serviços de proteção à mulher (delegacias especializadas, postos de saúde, hospitais, centros de referência, casas abrigo [...] CREAS, CRAS, etc). Esta atuação evita que a assistida tenha que peregrinar por diversos órgãos da Defensoria Pública, a chamada “rota crítica”⁴⁵.

Para tanto, recomenda-se que a(o) Defensor(a) consulte o mapeamento da rede de atendimento disponibilizado pela COMULHER⁴⁶. Sem prejuízo, recomenda-se que a(o) Defensor(a) busque ativamente mapear e informar à Coordenação (comulher@defensoria.rj.def.br) eventuais atualizações da rede, bem como manter contato próprio com a gestão dos equipamentos e OPMs (Organismos de Política para Mulheres) de sua área de atuação, podendo, para tanto, solicitar o auxílio da COMULHER para facilitar essa articulação. Esta integração com a rede de apoio e com a equipe psicossocial do NUDEM é o que concretiza o atendimento específico e humanizado exigido pelo art. 28 da Lei.

4.3. Atuação nas audiências conforme protocolo em perspectiva de gênero

A audiência é um momento processual crítico, frequentemente identificado como um “ponto nevrálgico” onde a mulher é exposta a um alto risco de violência institucional e revitimização secundária. Recomenda-se, portanto, que a Defensora ou Defensor esteja presente em todas as audiências, especialmente naquelas na qual realiza-se a oitiva da vítima. Isso porque a atuação da Defensoria Pública, como assistente qualificada, é o principal instrumento para garantir que o ato judicial cumpra sua função de apuração dos fatos sem reproduzir as opressões que a Lei Maria da Penha visa combater.

Nesse sentido, recomenda-se que a Defensora ou Defensor Público pautе sua atuação nas seguintes diretrizes, em estrita observância ao Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ e à Recomendação Geral n.º 33 do Comitê CEDAW:

- a) **Garantia de um ambiente seguro:** Recomenda-se solicitar ativamente ao juízo a retirada do suposto agressor da sala de audiência durante o depoimento da vítima, nos termos do art. 217 do Código de Processo Penal⁴⁷, cuja aplicação sob a perspectiva de gênero é reforçada pelo Enunciado 60 do FONAVID. Também recomenda-se zelar para que a vítima não tenha contato visual com o agressor antes ou após o ato e que outras pessoas que possam lhe causar constrangimento ou medo (como familiares do réu) também não permaneçam no ambiente.

Enunciado 60: O artigo 217 do CPP deve ser aplicado sob a perspectiva de gênero, em audiências presenciais ou por videoconferência, assegurando-se que mulheres em situação de violência e testemunhas possam ser ouvidas sem a presença do réu, observada a participação da Defesa Técnica. (Aprovado por unanimidade no XIV FONAVID – Belém (PA))⁴⁸.

- b) **Intervenção em caso de revitimização e proteção da honra:** A(o) Defensor(a) deve atuar como guardião(o) da dignidade da assistida. Recomenda-se intervir ativamente — inclusive por meio de “apartes, protestos e pedidos de registro em ata” — para impedir perguntas ou

⁴⁵ A “rota crítica” da violência doméstica é o caminho tortuoso e fragmentado que a mulher percorre para buscar ajuda e romper com o ciclo de violência. Em vez de um fluxo direto para o apoio do Estado, ela se depara com uma série de barreiras, que podem incluir dificuldade em encontrar o serviço certo, falta de preparo dos profissionais, revitimização e obstáculos estruturais. Isso pode levar à exaustão, ao isolamento e até mesmo ao retorno para o agressor.

⁴⁶ Disponível em: <https://sites.google.com/defensoria.rj.def.br/rede-de-atendimento/in%C3%ADcio>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁴⁷ Art. 217. Se o juiz verificar que a presença do réu poderá causar humilhação, temor, ou sério constrangimento à testemunha ou ao ofendido, de modo que prejudique a verdade do depoimento, fará a inquirição por videoconferência e, somente na impossibilidade dessa forma, determinará a retirada do réu, prosseguindo na inquirição, com a presença do seu defensor. (BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 30 mar. 2026).

⁴⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Enunciados Fonavid**. Paraná: TJPR, [2025]. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/enunciados-fonavid>. Acesso em: 30 mar. 2026.

comentários ofensivos, revitimizantes ou estereotipados, venham eles da defesa, do Ministério Público ou do próprio juízo. Importante, nestes casos, invocar diretamente a Lei Mariana Ferrer (Lei 14.245/21) e o Art. 10-A, § 1º, III, da Lei Maria da Penha, que veda expressamente “questionamentos sobre a vida privada” da ofendida sem correlação direta com os fatos apurados. Como ensina Renata Tavares da Costa, é papel do assistente “velar por sua memória combatendo esses ataques à honra e à vida privada”⁴⁹.

Lei 11.340/06. Lei Maria da Penha

Art. 10-A. É direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar o atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado por servidores – preferencialmente do sexo feminino – previamente capacitados.

§ 1º A inquirição de mulher em situação de violência doméstica e familiar ou de testemunha de violência doméstica, quando se tratar de crime contra a mulher, obedecerá às seguintes diretrizes:

I – salvaguarda da integridade física, psíquica e emocional da depoente, considerada a sua condição peculiar de pessoa em situação de violência doméstica e familiar;

II – garantia de que, em nenhuma hipótese, a mulher em situação de violência doméstica e familiar, familiares e testemunhas terão contato direto com investigados ou suspeitos e pessoas a eles relacionadas;

III – não revitimização da depoente, evitando sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, cível e administrativo, bem como questionamentos sobre a vida privada⁵⁰.

Lei 14.245/21. Lei Mariana Ferrer

Art. 1º Esta Lei altera os Decretos-Leis nos 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo.

[...]

Art. 3º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 400-A e 474-A: “Art. 400-A. Na audiência de instrução e julgamento, e, em especial, nas que apurem crimes contra a dignidade sexual, todas as partes e demais sujeitos processuais presentes no ato deverão zelar pela integridade física e psicológica da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, cabendo ao juiz garantir o cumprimento do disposto neste artigo, vedadas:

I – a manifestação sobre circunstâncias ou elementos alheios aos fatos objeto de apuração nos autos;

II – a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas.

Art. 474-A. Durante a instrução em plenário, todas as partes e demais sujeitos processuais presentes no ato deverão respeitar a dignidade da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, cabendo ao juiz presidente garantir o cumprimento do disposto neste artigo, vedadas:

I – a manifestação sobre circunstâncias ou elementos alheios aos fatos objeto de apuração nos autos;

II – a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas.

Art. 4º O art. 81 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º-A:

Art. 81

⁴⁹ COSTA, Renata Tavares da. O papel do assistente da mulher previsto no artigo 27 da Lei Maria da Penha nos crimes de feminicídio no Tribunal do Júri. **Gênero, sociedade e defesa de direitos**: a Defensoria Pública e a atuação na defesa da mulher. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2016. p. 201231.

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

§ 1º-A. Durante a audiência, todas as partes e demais sujeitos processuais presentes no ato deverão respeitar a dignidade da vítima, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, cabendo ao juiz garantir o cumprimento do disposto neste artigo, vedadas:

I – a manifestação sobre circunstâncias ou elementos alheios aos fatos objeto de apuração nos autos;

II – a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunha⁵¹.

A atuação ativa da Defensoria Pública é indispensável para filtrar e impugnar perguntas baseadas em estereótipos, conforme alerta o Protocolo de Gênero do CNJ. O Protocolo destaca que estereótipos, como o da “vingança” ou da “instabilidade emocional”, são frequentemente usados para desacreditar a palavra da vítima. Adicionalmente, sob a ótica do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial do CNJ⁵², também de uso obrigatório pelos juízes e juízas conforme Resolução nº 598, de 22/11/2024⁵³, a Defensora ou Defensor deve estar atento aos estereótipos racistas que recaem sobre mulheres negras, frequentemente rotuladas como “raivosas”, “promíscuas” ou “mais resistentes à dor”, o que pode levar, inconscientemente, à minimização da gravidade da violência sofrida. A assistência qualificada atua, portanto, como barreira de contenção contra a reprodução do racismo e sexismo institucionais durante a instrução

- c) **Garantia do direito à informação e ao silêncio:** Como dito em tópico anterior, é dever do assistente qualificado informar plenamente a vítima sobre o rito processual. Assim, recomenda-se esclarecer à mulher, em atendimento prévio e em linguagem acessível, que ela depõe na condição de ofendida, e não de testemunha, e que, portanto, não presta o compromisso de dizer a verdade. Neste sentido, deve-se informar expressamente à vítima sobre seu direito de não se expressar em juízo (Enunciado 50 do FONAVID) e as possíveis consequências processuais dessa escolha, respeitando sua autonomia. Outrossim, recomenda-se opor-se veementemente a qualquer tentativa de condução coercitiva da mulher ou de aplicação de multa pelo seu não comparecimento, fundamentando no Enunciado 8 do CONDEGE e na lição doutrinária (Morgado/Estrellita), que classificam tal ato como flagrante revitimização⁵⁴.

Importante destacar que o Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial ressalta que a linguagem jurídica hermética opera como barreira de acesso, especialmente para a população negra, historicamente excluída dos espaços de poder e educação formal. Assim, a função da assistência qualificada não é apenas técnica, mas de “tradução intercultural”, garantindo que a vítima compreenda a linguagem e os ritos, superando a intimidação própria das estruturas estatais frente às pessoas que não lidam frequentemente com o sistema de justiça.

- d) **Atuação em caso de ausência da vítima:** Constatada a ausência da vítima à audiência, recomenda-se que a(o) Defensor(a) requeira a redesignação do ato, opondo-se à extinção do feito ou à dispensa de seu depoimento sem a verificação do motivo da ausência. Nessa oportunidade, importante requerer ao juízo que, na nova intimação, o(a) Oficial(a) de Justiça seja

⁵¹ BRASIL. **Lei nº 14.245, de 22 de novembro de 2021**. Altera os Decretos-Leis nos 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo (Lei Mariana Ferrer). Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114245.htm. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁵² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de racial**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-2.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁵³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 598, de 22 de novembro de 2024**. Estabelece as diretrizes para a adoção de perspectiva racial nos julgamentos em todo o poder judiciário, definidas no protocolo elaborado pelo grupo de trabalho constituído pela portaria presidência nº 73/2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5860>. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁵⁴ MORGADO, Helena Zani; VIANNA, Bárbara Peixoto. A atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar: natureza, limites e desafios. **Revista Jurídica da Defensoria Pública do Amapá**, Macapá, v. 1, n. 1, p. 284-305, out. 2025; CUNHA, Simone Estrellita da. **Defesa integral da vítima mulher no processo penal: perspectivas a partir de uma leitura de gênero**. 2025. 88 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de PósGraduação em Direito, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, 2025.

incumbido(a) de certificar eventuais barreiras estruturais que impeçam o comparecimento da assistida. O(A) oficial deve ser orientado(a) a indagar ativamente se há dificuldades materiais, como a falta de recursos financeiros para o transporte, ou a ausência de uma rede de apoio para o cuidado de filhos, pessoas idosas ou com deficiência sob sua responsabilidade, conforme orienta a perspectiva interseccional adotada pelos Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero e Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial, ambos do Conselho Nacional de Justiça⁵⁵.

- e) **Gestão de conflitos de pauta:** Compreendendo os desafios estruturais e da rotina funcional, recomenda-se que, na hipótese de conflito de pautas que impeça o(a) Defensor(a) Público(a) titular de comparecer ao ato judicial para exercer a assistência qualificada, sejam comunicadas, com a devida antecedência: (i) A Corregedoria Geral, para fins de ciência e adoção das medidas cabíveis, conforme aviso publicado em 18/07/2025⁵⁶; b) A COMULHER (comulher@defensoria.rj.def.br), para que a Coordenadoria possa realizar um levantamento adequado desta necessidade de atuação, visando subsidiar pleitos futuros de estruturação e criação de órgãos, bem como viabilizar que a COMULHER solicite auxílio à Coordenação de Movimentação para a designação de um(a) substituto(a) para o ato, quando possível.

4.4. Atuação quando do recebimento de intimações processuais

O Superior Tribunal de Justiça, no REsp 2.211.682/RJ, pacificou o entendimento de que a nomeação da Defensoria Pública para a assistência qualificada é obrigatória. Contudo, a Corte fez a ressalva fundamental de que esta nomeação opera como “medida de tutela provisória”, existindo “à míngua de manifestação expressa da ofendida”.

Esta decisão visa garantir o direito à assistência sem violar a autonomia da mulher, que “pode optar por advogado particular, caso em que este substituirá a Defensoria, exonerando-a do munus”. A atuação obrigatória da Defensoria Pública, portanto, consolida-se apenas quando a mulher opta pela instituição ou, se após devidamente intimada, permanece inerte.

Diante disso, recomenda-se o seguinte fluxo de atuação:

- a) **Verificação da autonomia:** Ao receber a intimação processual para atuar na assistência qualificada (muitas vezes realizada de ofício pelo juízo), recomenda-se que a Defensora ou Defensor Público, em estrita observância à autonomia da mulher, certifique-se de que a assistida foi previamente intimada para exercer sua liberdade de escolha (constituir advogado particular ou optar pela Defensoria Pública).
- b) **Diligência de intimação da assistida:** Caso não haja nos autos comprovação dessa intimação prévia, recomenda-se que a(o) Defensor(a) peticione ao juízo requerendo que a mulher seja pessoalmente intimada para este fim. Recomenda-se que, neste mesmo pedido, seja solicitado que conste expressamente no mandado de intimação o endereço, telefone, dias e horários de atendimento do órgão da Defensoria Pública responsável pelo caso, facilitando o acesso da assistida ao serviço⁵⁷.

⁵⁵ A recomendação fundamenta-se diretamente na diretriz do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial (CNJ, 2024), Seção 4.1.1 (“Mulheres Negras”), que orienta o sistema de justiça a investigar se a parte “exerce papel de cuidado com ascendentes, descendentes ou outras pessoas que dela dependem”. O documento questiona expressamente se “os fluxos processuais estão levando em conta tais aspectos na definição ou no cancelamento das datas e no tempo de duração dos procedimentos judiciais”, reconhecendo que as camadas de desigualdade enfrentadas por mulheres negras — interseccionando raça, gênero e classe — exigem que o Judiciário considere essas condições materiais para assegurar um acesso à justiça que não seja obstado pelas responsabilidades de cuidado.

⁵⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. Corregedoria Geral. **Aviso geral**. Rio de Janeiro: DPRJ, 2025. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/Doe/2025.07.18.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁵⁷ Disponível em: https://docs.google.com/document/d/1QRvIk_5GS4OE-0Ymu_GpZaBl8pSn6yai/edit. Acesso em: 07 abr. 2026.

- c) **Reforço da prerrogativa institucional:** Em todas as manifestações, recomenda-se que a(o) Defensor(a) reforce a necessidade de cumprimento da prerrogativa institucional de intimação pessoal com vista dos autos, nos termos da Lei Complementar 80/94, para o exercício da assistência qualificada.
- d) **Atuação em caso de não comparecimento da assistida:** Ressalta-se que, caso a mulher, mesmo após devidamente intimada, não compareça ao órgão de atuação para o atendimento e entrevista, a Defensoria Pública fica impedida de expressar nos autos a vontade específica da assistida (ex: se deseja a condenação, se busca reparação cível, se prefere o silêncio, etc.). Nesses casos, a atuação da Defensoria Pública no processo limita-se à preservação dos direitos indisponíveis da mulher, atuando como guardião(o) da aplicação das normas protetivas. A função, neste cenário de não comparecimento, é primordialmente a de impedir a revitimização institucional. Conforme o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ, a(o) Defensor(a) deve atuar para “evitar o julgamento com exteriorização de preconceitos e estereótipos e considerações depreciativas sobre o comportamento da vítima”. Recomenda-se, portanto, especial vigilância para impedir que o advogado do acusado, o Ministério Público ou o juízo violem a honra da vítima ou promovam a exposição de sua vida íntima sem correlação direta com os fatos apurados, conforme vedação expressa da Lei Mariana Ferrer (Lei 14.245/21) e do Art. 10-A, § 1º, III, da Lei Maria da Penha⁵⁸.

4.5. Poderes da assistência qualificada

Recomenda-se que a Defensora ou Defensor Público atue com a premissa de que a assistência qualificada, por ser *sui generis* e ter um escopo protetivo mais amplo, possui todos os poderes processuais garantidos à assistência de acusação (art. 268 e ss., CPP), sem, contudo, estar vinculada à atuação do Ministério Público.

A assistência qualificada “é plena e não se confunde com a assistência de acusação” (Enunciado 6, CONDEGE). A assistência à acusação tradicional é “puramente persecutória” (CONDEGE), atuando como coadjuvante do MP. Já a assistência qualificada, como ensina Simone Estrelita da Cunha, atende “exclusivamente aos interesses da vítima, que podem ou não se coadunar com os interesses da acusação⁵⁹”.

A tese que ora se recomenda argumentar está descrita na Nota Técnica do CONDEGE:

[...] é possível afirmar que a assistência qualificada à vítima absorve as atribuições da assistência da acusação, mas vai além, podendo coincidir com ela em determinados aspectos [...] assim como atuar em outro sentido, afastando-se das suas atribuições mais conhecidas, quais sejam, demandando a condenação, recorrendo da absolvição ou pleiteando a majoração da pena imposta⁶⁰.

Portanto, que a(o) Defensor(a), no exercício da assistência qualificada pode pleitear e exercer ativamente a plenitude dos poderes processuais. Isso inclui, mas não se limita a: (a) Requerer e propor meios de prova; (b) Apresentar petições e memoriais; (c) Formular perguntas diretamente a testemunhas e partes, tanto em audiências de instrução quanto em Plenário do Júri; (d) Participar dos debates orais e apresentar alegações finais; (e) Fazer sustentação oral em Plenário do Júri (Enunciado 71, FONAVID); (f) Interpor os recursos cabíveis (apelação, recurso em sentido estrito, etc.), independentemente da concordância do Ministério Público.

Enunciado 71: A assistência jurídica qualificada é direito das mulheres em situação de violência e de vítimas diretas e indiretas de feminicídio, abrangendo a formulação de perguntas e participação ativa no

⁵⁸ Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1T6LZhwn1kMp74P0hBd8l4YDIIEtVaxKxDZU43AN0z5o/edit?tab=t.0#heading=h.u6on385ja6et>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁵⁹ CUNHA, Simone Estrelita da. **Defesa integral da vítima mulher no processo penal: perspectivas a partir de uma leitura de gênero**. 2025. 88 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, 2025.

⁶⁰ CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS (CONDEGE). Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher. **A atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada às mulheres em situação de violência doméstica e familiar**. Florianópolis: CONDEGE, 2023. Disponível em: https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Nota-tecnica-CONDEGE-assistencia-qualificada-a-mulher_compressed.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.

processo, inclusive com direito a sustentação em plenário do júri, conforme previsto nos artigos 27 e 28 da Lei 11.340/2006 e Recomendação 33 da CEDAW, em obediência ao critério da diligência devida (Alterado por unanimidade no XVI FONAVID – Salvador (BA))⁶¹.

Limitar os poderes processuais da assistência qualificada viola o dever de “Devida Diligência” (*Due Diligence*) imposto ao Estado Brasileiro e reforçado pelo Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero. O Protocolo é explícito ao afirmar que a representação da vítima por profissional com capacidade postulatória atende ao arcabouço legal de proteção aos direitos humanos. A atuação autônoma da Defensoria é o mecanismo que garante que a “voz” da vítima não seja subsumida pela estratégia do Ministério Público, seja ela qual for, permitindo que elementos contextuais da violência — muitas vezes invisíveis a um olhar não treinado em gênero e raça — sejam trazidos ao processo, influenciando a valoração da prova e a identificação de fatos.

Neste sentido, a exigência judicial de prévia habilitação como assistente de acusação para o exercício desses atos, embora equivocada, é uma prática comum que, como dito anteriormente, o Condege classifica como “verdadeira armadilha retórica” que “apequena um instituto de viés protetivo”.

Portanto, esta exigência esvazia o instituto da assistência qualificada de seu caráter eminentemente protetivo, impondo-lhe, compulsoriamente, um viés punitivo que não reflete necessariamente a vontade da mulher. A vítima pode desejar manifestar-se nos autos, recorrer ou praticar outros atos por razões que não se alinham com a condenação (como a busca pela verdade, reparação, ou a manutenção de uma medida protetiva após uma absolvição). Ao ser compelida a adotar a roupagem de assistente *de acusação* — uma figura processual definida pelo CPP como auxiliar do titular da ação penal —, a atuação da vítima fica artificialmente vinculada à trajetória e à finalidade adotada pelo Ministério Público, que é, por definição, persecutória.

Outrossim, a habilitação da assistência qualificada, por ser obrigatória e *ex lege* (Arts. 27 e 28, LMP), “não pode ser indeferida, nem exige manifestação prévia do Ministério Público⁶²” (Condege) e “independe de oitiva do Ministério Público e posterior admissão pelo juízo⁶³” (Fonavid).

Contudo, como estratégia de redução de danos e para evitar o completo silenciamento da vítima no processo, recomenda-se que, caso o Juízo condicione o exercício de um poder (como o de formular perguntas) à prévia habilitação formal como assistente de acusação, que assim se proceda. Tal habilitação deve ser vista apenas como um meio estratégico para garantir a participação, sem prejuízo de eventual interposição de recurso contra a decisão que não admitiu o pleno e autônomo exercício dos poderes da assistência qualificada, conforme a independência funcional da(o) Defensor(a) Público(a)⁶⁴.

4.6. Orientações sobre o atendimento no órgão de atuação

O atendimento inicial é a porta de entrada da mulher no sistema de justiça e um momento crucial para a construção da confiança. A Lei Maria da Penha (Art.28) exige que este atendimento seja “específico e humanizado”. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ e a Recomendação Geral n.º 33 do Comitê CEDAW reforçam que os locais de atendimento devem ser “acolhedores, seguros e acessíveis⁶⁵”.

⁶¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Enunciados Fonavid**. Paraná: TJPR, [2025]. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/enunciados-fonavid>. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁶² CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS (CONDEGE). Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher. **A atuação da Defensoria Pública na assistência qualificada às mulheres em situação de violência doméstica e familiar**. Florianópolis: CONDEGE, 2023. Disponível em: https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Nota-tecnica-CONDEGE-assistencia-qualificada-a-mulher_compressed.pdf. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁶³

⁶⁴ Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1llcKurh9O4CdsjBKLj8HUxti1SG5EafnT8NK3v3P3YQ/edit?tab=t.0#heading=h.u6on385ja6et>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁶⁵ NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW). **Recomendação Geral nº33 sobre o acesso das mulheres à justiça**. [S.l.]: ONU, 2015. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CE-DAW.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

Ademais, o atendimento humanizado exigido pelo art. 28 da LMP deve considerar, à luz do Protocolo para Julgamento em Perspectiva Racial, a desconfiança histórica da população negra em relação ao sistema de justiça criminal, frequentemente percebido como instrumento de opressão e não de proteção. A Defensoria Pública, ao oferecer uma escuta sem julgamentos cria o ambiente seguro necessário para que a mulher negra rompa o silêncio, superando o medo de revitimização ou de criminalização secundária de sua própria família.

Diante disso, recomenda-se que, sempre que possível:

- a) **Prioridade absoluta no primeiro atendimento:** O primeiro atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar deve ser prioritário e, preferencialmente, presencial, sendo desnecessário o agendamento prévio. A urgência e a vulnerabilidade da situação exigem a remoção de barreiras burocráticas que possam desencorajar a busca por proteção ou aumentar o risco.
- b) **Fluxo de atendimento e privacidade:** Nos atendimentos subsequentes (acompanhamento), a comunicação pode ser realizada por meios remotos (e-mail, aplicativos), visando a celeridade. Contudo, recomenda-se que o atendimento presencial seja *sempre* garantido quando a mulher manifestar esse interesse. Em todos os casos, o atendimento deve ser humanizado, pautado na escuta ativa e, sempre que possível, realizado em espaço privado e reservado, que as segure o sigilo e a confidencialidade.
- c) **Orientação da equipe de atendimento:** Para garantir a eficácia dessa priorização, recomenda-se que a(o) Defensor(a) Público(a) remeta esta Nota Técnica e oriente sua equipe de atendimento (servidores, estagiários e residentes) sobre o fluxo prioritário e não agendado para o primeiro acolhimento.
- d) **Atuação em casos de impedimento (tabelamento):** Nos casos de impedimento do(a) Defensor(a) titular, que possam implicar a necessidade de deslocamento da mulher para atendimento em outra comarca (defensor tabelar), recomenda-se que, sempre que possível, seja viabilizado o atendimento remoto. O objetivo é que a mulher seja atendida no órgão da Defensoria Pública de sua residência, realizando-se a entrevista com a(o) Defensor(a) tabelar ou sua equipe (de outra comarca) por meio de vídeo chamada, evitando custos financeiros e revitimização pelo deslocamento.
- e) **Suporte do NUDEM:** Informa-se que o NUDEM possui atribuição para atendimento em todo o Estado do Rio de Janeiro, podendo realizar o atendimento de forma remota para assistidas de comarcas do interior. Ademais, recomenda-se que a(o) Defensor(a) titular solicite o auxílio da equipe psicossocial do NUDEM, nos termos da Resolução DPGE 853/2016, em casos de especial complexidade ou que demandem suporte técnico de psicologia ou serviço social.

5. Conclusão

Diante de todo o exposto, esta Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Mulher (COMULHER) e a Coordenação do Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM) reiteram que a assistência qualificada à mulher, prevista nos artigos 27 e 28 da Lei Maria da Penha, é um dever institucional indeclinável. Conforme precedente do Superior Tribunal de Justiça, trata-se de uma obrigação legal de natureza cogente, com um viés eminentemente protetivo, que não se confunde com a assistência à acusação.

Como síntese das orientações expedidas nesta Nota Técnica, recomenda-se às Defensoras e Defensores Públicos:

- a) **Atuação independentemente de hipossuficiência:** Atuar na assistência qualificada à vítima com base na vulnerabilidade de gênero e na situação de risco, independentemente da aferição de hipossuficiência econômica.

- b) **Requisição de gratuidade de justiça:** Requerer em todos os casos a concessão da gratuidade de justiça (isenção de custas e taxas) para a vítima, com base na Recomendação Geral n.º 35 do Comitê CEDAW⁶⁶.
- c) **Respeito à autonomia da vítima:** Ao ser intimado(a) para atuar, peticionar requerendo a intimação prévia da mulher para que ela exerça sua liberdade de escolha, informando se deseja constituir advogado particular ou ser assistida pela Defensoria Pública. A atuação obrigatória da DP se consolida caso ela opte pela instituição ou permaneça inerte⁶⁷.
- d) **Viés protetivo:** Focar a atuação nos interesses exclusivos da mulher (reparação, verdade, proteção), ainda que possam divergir da finalidade persecutória do Ministério Público.
- e) **Atendimento prioritário e humanizado:** Garantir que o primeiro atendimento à mulher em busca de proteção seja presencial, prioritário e sem agendamento prévio, preferencialmente em espaço reservado, orientando a equipe de atendimento sobre este fluxo.
- f) **Articulação com a rede:** Manter conexão ativa com a rede de atendimento local (CREAS, CRAS, OPMs), utilizando o mapeamento da COMULHER⁶⁸, auxiliando em sua atualização e buscando contato direto com os equipamentos.
- g) **Atuação em audiência (Protocolo de Gênero):** Zelar por um ambiente seguro (sem a presença do réu); informar ativamente à vítima sobre seu direito ao silêncio; opor-se à condução coercitiva; e impugnar perguntas revitimizantes ou sobre a vida íntima da vítima.
- h) **Gestão de ausências:** Em caso de ausência da vítima em audiência, requerer a redesignação e a verificação, por Oficial de Justiça, de eventuais barreiras materiais (transporte, cuidado de filhos).
- i) **Poderes processuais plenos:** Exercer a plenitude dos poderes processuais (formular perguntas, requerer provas, apresentar alegações, sustentar em Plenário e recorrer), argumentando que a assistência qualificada absorve os poderes da assistência de acusação, mas não se limita a ela. Para evitar silenciamento da vítima no processo, recomenda-se que, caso o Juízo condicione o exercício dos poderes processuais à prévia habilitação formal como assistente de acusação, que assim se proceda⁶⁹.
- j) **Gestão de conflitos:** Em caso de colidência de pautas, comunicar a Corregedoria Geral (conforme Aviso de 18/07/2025) e a COMULHER, por meio do e-mail comulher@defensoria.rj.def.br (para fins de estatística e eventual pedido de substituição).
- k) **Atuação limitada à defesa dos direitos indisponíveis:** Caso a vítima não compareça ao atendimento na Defensoria para entrevista, a atuação no processo limita-se à preservação de seus direitos indisponíveis, impedindo a revitimização e ataques à sua honra⁷⁰.

Por fim, a COMULHER e a Coordenação do NUDEM colocam-se à inteira disposição para auxiliar as Defensoras e Defensores Públicos no exercício da Assistência Qualificada à Vítima, seja para a elaboração de peças processuais, para apoio da equipe psicossocial, ou para a articulação com a rede local de atendimento e enfrentamento à violência contra a mulher⁷¹.

THAÍS DOS SANTOS LIMA
Coordenadora de Defesa dos Direitos da Mulher

⁶⁶ Disponível em: https://docs.google.com/document/d/1eH_ggbBHXABfxVuVmA3pGZKVLZkN5zTua4D0Y7n317o/edit?tab=t.0#heading=h.u6on385ja6et. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁶⁷ Disponível em: https://docs.google.com/document/d/1QRvIk_5GS4OE-0Ymu_GpZaBl8pSn6yai/edit. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁶⁸ Disponível em: <https://sites.google.com/defensoria.rj.def.br/rede-de-atendimento/in%C3%ADcio>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁶⁹ Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1T6LZhwN1kMp74P0hBd8l4YDIIEtVAXKxDZU43AN0z5o/edit?tab=t.0#heading=h.u6on385ja6et>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁷⁰ Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1T6LZhwN1kMp74P0hBd8l4YDIIEtVAXKxDZU43AN0z5o/edit?tab=t.0#heading=h.u6on385ja6et>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁷¹ Disponível em: <https://sites.google.com/defensoria.rj.def.br/plataforma-de-apoio-comulher/in%C3%ADcio>. Acesso em 07 abr. De 2026.

CAPÍTULO

7





COORDENAÇÃO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

7.1. Nota Técnica nº 01/2025/COINFANCIA/DPGERJ

Orientações sobre o preenchimento da nova Ficha de Pré-avaliação e diretrizes de encaminhamento para o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM/RJ)

A Coordenação de Infância e Juventude, no exercício de suas atribuições institucionais e visando à uniformização estratégica da atuação da Defensoria Pública na tutela das garantias fundamentais de crianças e adolescentes, edita a presente Nota Técnica.

O presente expediente tem como objetivo orientar a classe acerca da utilização da nova Ficha de Pré-Avaliação e do Guia de Orientações aos Órgãos Solicitantes (Portas de Entrada) do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). A Ficha de Pré-Avaliação é um instrumento fundamental para sistematizar a coleta de informações relevantes, permitindo um planejamento seguro das ações de proteção e minimizando riscos de agravamento da ameaça.

A Defensoria Pública, por força legal, é um dos órgãos habilitados a requerer a atuação do PPCAAM. Para a otimização desse fluxo e a garantia da segurança dos beneficiários, destacam-se as seguintes diretrizes institucionais a serem observadas:

1. Do perfil de atendimento e condições prévias

O PPCAAM aplica-se exclusivamente a casos de crianças e adolescentes ameaçados de morte. Excepcionalmente, o programa atende jovens de até 21 anos, desde que sejam egressos do sistema socioeducativo. É importante ressaltar que não é necessária a realização de registro de ocorrência em delegacia de polícia para solicitar a avaliação para inclusão no programa.

2. Do sigilo e da proteção de dados:

As informações coletadas possuem caráter sigiloso e são protegidas por lei. É expressamente vedado o compartilhamento, reprodução ou divulgação do conteúdo da ficha preenchida por terceiros ou para finalidades não autorizadas. O vazamento ou uso indevido dessas informações pode colocar em risco a vida dos beneficiários além de ensejar responsabilização pessoal para aquele que tinha o dever de cuidar das informações.

3. Do procedimento de solicitação e preenchimento

O encaminhamento do caso deve ser formalizado por escrito, sendo a Ficha de Pré-Avaliação enviada para o e-mail oficial: ppcaamrj@cedecarj.org.br. A solicitação deve conter:

- Identificação da criança e/ou adolescente ameaçado e de seu responsável legal, informando nome completo, endereço, data de nascimento e documentação hábil a comprovar os dados acima (CPF, Identidade, Certidão de Nascimento, Termo de Guarda, etc.);
- Relato do caso, com o maior detalhamento possível de dados, a fim de agilizar e respaldar a análise de risco realizada pela equipe técnica do PPCAAM;
- Informações acerca do motivo da ameaça de morte;
- Histórico da criança e/ou adolescente em instituições de acolhimento, informando, inclusive, intervenções anteriores, se houver;
- Informações acerca da saúde, preferencialmente com diagnóstico documentado e com as prescrições dos medicamentos, se for o caso (transtornos mentais, doenças que necessitam de acom-

panhamento médico regular, dependência química, etc.) e a participação da criança/adolescente em atividades ilícitas. Essas informações podem ser relatadas pelo próprio adolescente e/ou responsável legal;

- Coleta da assinatura das pessoas presentes durante a entrevista;
- O máximo de detalhamento possível sobre o contexto da ameaça (como se deu, quem são os ameaçadores, áreas de influência, etc.) para viabilizar a análise de risco;
- O detalhamento da rede de apoio, composição familiar e participação da família na proteção. É de suma importância que todas as informações sejam prestadas, preferencialmente, na presença do adolescente/criança e de seu responsável legal, colhendo-se as respectivas assinaturas. Eventual ausência deve ser formalmente justificada no item 9 da ficha.

4. Da necessidade de adoção de proteção emergencial (alerta importante):

Ressaltamos que a solicitação de avaliação não possibilita o acesso imediato da criança ou do adolescente no Programa. Cabe ao Órgão Solicitante, em articulação com a rede, providenciar e indicar na própria ficha o local (equipamentos institucionais, abrigos ou casa de familiares distantes do território da ameaça) onde a pessoa ameaçada possa permanecer provisoriamente protegida até a conclusão do processo de análise pela equipe técnica do PPCAAM.

Com elevadas considerações aos integrantes da classe, segue a Coordenação à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 2025.

LETÍCIA KIRCHHOFF RIBEIRO
Coordenadora de Infância e Juventude

CLARA RAFAELA PRAZERES LUCCHESI
Subcoordenadora de Infância e Juventude

7.2. Nota Técnica nº 02/2025/COINFANCIA/DPGERJ

Orientações sobre a regularização de guarda compartilhada excepcional para filhos de mulheres privadas de liberdade.

A Coordenação de Infância e Juventude, no exercício de suas atribuições institucionais e visando à uniformização estratégica da atuação da Defensoria Pública na tutela das garantias fundamentais de crianças e adolescentes, edita a presente nota técnica.

O presente expediente tem como objetivo orientar a atuação dos Defensores Públicos visando à proteção integral de crianças e adolescentes cujas genitoras encontram-se sob custódia estatal com fim de regularização da guarda e preservação dos vínculos familiares.

1. Do Contexto e do Projeto “Amparando Mães e Filhos”

O projeto “amparando mães e filhos” nasce da iniciativa de preservação dos vínculos familiares mesmo no contexto do encarceramento. Realizado diagnóstico inicial verificou-se que em razão da prisão da genitora grande número de crianças/adolescentes ficam sob a guarda de fato de terceiros.

A guarda não regularizada impede/dificulta o exercício de direitos ante ausência de representação como por exemplo o direito à convivência da criança/adolescente com a mãe, pois o cuidador externo (guardião de fato) sequer pode solicitar a emissão de a carteira de visitante para a criança/adolescente.

De outra via, há resistência materna em anuir com a guarda unilateral por terceiros eis que a maioria deseja manter o exercício da guarda apesar das limitações espaciais impostas pelo cárcere. Muitas, legitimamente, temem a perda do exercício do poder familiar caso aceitem que a guarda seja exclusivamente exercida pelo terceiro.

Após amplos debates institucionais entre os atores do sistema de garantia que participam das reuniões do projeto há alinhamento no sentido de que seja realizado acordo de guarda compartilhada entre a mãe e o cuidador de fato da criança/adolescente mantendo a criança/adolescente na rede de apoio eleita pela mãe e conservando a responsabilidade da genitora mesmo durante o cárcere.

2. Do Fundamento Jurídico da Guarda Compartilhada Excepcional

A medida fundamenta-se na guarda compartilhada excepcional, prevista no art. 33, § 2º, do ECA, que permite o deferimento da guarda para atender a situações peculiares ou suprir a falta eventual dos pais.

A finalidade é regularizar a assistência material, moral e educacional e evitar perda de vínculos de convivência e situações de risco social de crianças e adolescentes cujas mães encontram-se em privação de liberdade.

Trata-se, portanto, de guarda com natureza definitiva, mas excepcional em caráter temporário. Explique-se, o que se almeja não é a guarda provisória (fruto de decisão a título precário emitida no curso da lide) e sim uma guarda compartilhada definitiva obtida através de sentença homologatória de acordo enquanto perdurar a privação de liberdade.

A regularização da guarda compartilhada nesses moldes é essencial para que tanto a mãe (primeira guardiã) quanto o cuidador externo (segundo guardião) possam representar formalmente a criança/adolescente garantindo-lhe maior proteção e pleno exercício de direitos fundamentais.

A medida se mostra imprescindível, inclusive, para garantir o convívio familiar no ambiente prisional, pois o segundo guardião poderá em nome da criança/adolescente solicitar autorização de entrada (crianças até sete anos de idade) e a emissão da carteira de visitante (crianças maiores de sete anos), permitindo o contato materno-filial.

Com fim de impedir que a eventual renda do segundo guardião descaracterize a vulnerabilidade econômica do núcleo familiar original, para além da homologação do acordo, é realizado pedido expresso no sentido de que a renda considerada para fins de benefícios (como BPC ou Bolsa Família) seja exclusivamente da genitora encarcerada. A análise desse pedido consta no dispositivo da sentença.

No mais, a sentença vale como ofício ao CRAS para regularização da representação junto ao Cadastro Único, inclusive permitindo o levantamento de eventuais parcelas vencidas.

3. Diretrizes para a Atuação e Instrução do Pedido

Atualmente as ações de acordo de guarda compartilhada acima referidas são rotineiramente propostas e homologadas pela Justiça Itinerante dos Presídios existindo para tanto alinhamento sólido e convergente entre as instituições envolvidas.

Contudo, observa-se que esse entendimento pode não ser uniforme. Para mitigar riscos à proteção de crianças e adolescentes recomenda-se consulta prévia à Coordenação da Infância através do e-mail coinfancia@defensoria.rj.def.br com o objetivo de verificar a previsão de ações da Justiça Itinerante na unidade prisional onde a genitora está encarcerada.

Com elevadas considerações aos integrantes da classe, segue a Coordenação à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2025.

LETÍCIA KIRCHHOFF RIBEIRO
Coordenadora de Infância e Juventude

CLARA RAFAELA PRAZERES LUCCHESI
Subcoordenadora de Infância e Juventude

7.3. Nota Técnica nº 03/2025/COINFANCIA/DPGERJ

Diretrizes para a atuação da Defensoria Pública na escuta especializada e depoimento especial de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

A Coordenação de Infância e Juventude, no exercício de suas atribuições institucionais, edita a presente nota técnica com o objetivo de uniformizar e orientar a atuação estratégica da Defensoria Pública na tutela das garantias fundamentais de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, à luz da Lei nº 13.431/2017¹, o decreto nº 9.603/2018², da Resolução CNJ nº 299/2019³ e das diretrizes do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais (CONDEGE)⁴.

O sistema legal de garantia de direitos visa compatibilizar o dever estatal de proteção integral com a responsabilização do agressor. Neste cenário, a responsabilização do autor do fato é uma consequência, e não o objetivo principal que justifique a revitimização ou a transferência do ônus da prova para a vítima.

A figura do “Defensor da Criança”, a Lei nº 13.431/17 (art. 5º, VII) e a Resolução CNJ nº 299/2019 (art. 18, §1º) garantem à criança e ao adolescente o direito à assistência jurídica qualificada, que deve ser prestada preferencialmente pela Defensoria Pública.

Neste contexto, a atuação institucional consagra a figura do “Defensor da Criança”, que atua como verdadeiro representante processual da criança ou do adolescente, sendo o responsável pela defesa técnica em juízo dos interesses e vontades manifestadas diretamente por ela.

Essa atuação não se confunde com a curatela especial (curador ad litem) já que a atuação do Defensor da Criança garante o direito fundamental à autodeterminação, à participação e à liberdade de expressão, reconhecendo a criança como sujeito de direitos. No atendimento realizado pela Defensoria Pública, devem ser rigorosamente observadas premissas que assegurem a proteção integral. Primeiramente, vigora o princípio da Prioridade Absoluta, o qual estabelece que o atendimento deve ocorrer independentemente de a criança estar acompanhada de um responsável legal, visto que este pode ser, inclusive, o próprio autor da violência.

Somado a isso, há a dispensa de avaliação financeira, uma vez que a vulnerabilidade inerente à criança ou ao adolescente se sobrepõe a critérios econômicos. Por fim, a atuação institucional deve pautar-se pela articulação em rede, sendo importante que o Defensor conheça e mobilize os órgãos de proteção local para viabilizar a construção e o acompanhamento de um Plano de Atendimento Integrado, garantindo uma resposta estatal coordenada e multidisciplinar⁵.

¹ BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

² BRASIL. **Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 299, de 5 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, de que trata a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original000346201912045de6f7e29dcd6.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2026.

⁴ SCHWAN, Ana Carolina Golvim; NESRALA, Daniele Bellettato; LOPES, Julina Leandra de Lima. **Manual de orientação para a atuação dos defensores públicos da infância e juventude**: procedimentos de escuta especializada e depoimento especial da Lei nº 13.431/17. Brasília, DF: Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais – CONDEGE, [2021].

⁵ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; CHILDHOOD Brasil. **Proteção em rede**: a implantação dos Centros de Atendimento Integrado no Brasil na perspectiva da Lei nº 13.431/2017. São Paulo: Childhood Brasil; Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023.

A distinção entre os procedimentos de escuta especializada e depoimento especial é o pilar fundamental para evitar a violência institucional e impedir a revitimização de crianças e adolescentes no sistema de garantias de direitos⁶:

- **Escuta especializada:** Procedimento realizado pelos órgãos da rede de proteção (educação, saúde, assistência social, conselho tutelar, segurança pública e direitos humanos) com o objetivo de assegurar o acompanhamento e o provimento de cuidados para a superação das consequências da violação sofrida. Não possui finalidade investigativa nem o escopo de produzir provas para responsabilização. Os questionamentos devem se limitar ao estritamente necessário para a proteção social.
- **Depoimento especial:** Procedimento de oitiva perante autoridade policial ou judiciária com a finalidade de produção de provas. A participação do Defensor Público é imprescindível judicialmente. O Defensor da Criança deve primar para que o depoimento seja único (preferencialmente em sede de produção antecipada de provas), voluntário e excepcional. Cabe ressaltar que o Defensor não exerce o papel de assistente de acusação; seu foco processual é a proteção da vítima e a garantia de seus direitos (direito ao silêncio, não contato com o agressor, não revitimização etc.).

Em relação aos fluxos de trabalho e diretrizes específicas de atuação sugere-se que a atuação varie de acordo com a forma de recebimento da demanda:

1. Revelação espontânea no atendimento da Defensoria Pública

- Se o profissional possui capacitação e habilitação: Proceder à escuta especializada, reduzir a termo, encaminhar para os equipamentos públicos adequados compartilhando apenas as informações imprescindíveis, comunicar Ministério Público, Conselho Tutelar e Polícia e verificar o cabimento de medidas protetivas e ações cíveis.
- Se o profissional NÃO possui capacitação: Não proceder à escuta especializada. Deve-se apenas ouvir sem intervir, registrar os fatos fidedignamente ao relato livre da vítima, encaminhar para um profissional habilitado na instituição ou na rede, e oficiar os órgãos de proteção e investigação.

2. Revelação/Escuta Especializada já realizada pela Rede de Proteção

- Convidar a criança/adolescente para atendimento técnico, mas NÃO se deve retomar os fatos da agressão.
- Verificar se o fluxo municipal foi seguido, se os direitos foram garantidos e oficiar a rede para as medidas necessárias (inclusive medidas protetivas de urgência).

3. Depoimento Especial perante o Poder Judiciário

- Verificar a real imprescindibilidade da oitiva.
- Zelar rigorosamente durante a audiência para que a vítima não sofra revitimização, tenha seu direito ao silêncio respeitado, não tenha contato (nem mesmo visual) com o agressor, e garantir que o Protocolo Brasileiro de Entrevista Forense seja observado, impugnando perguntas prejudiciais ou investigativas diretas formuladas por outros atores.

A atuação da Defensoria Pública é imperativa na defesa de crianças e adolescentes vítimas de violência. A implementação efetiva do Defensor da Criança consolida a instituição como pilar do Sistema de Justiça e do Sistema de Garantia de Direitos, materializando a Doutrina da Proteção Integral.

⁶ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; CHILDHOOD Brasil. **Guia de escuta especializada:** conceitos e procedimentos éticos e protocolares. São Paulo: Childhood Brasil; Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023.

Com elevadas considerações aos integrantes da classe, segue a Coordenação à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 2025.

LETÍCIA KIRCHHOFF RIBEIRO

Coordenadora de Infância e Juventude

CLARA RAFAELA PRAZERES LUCHESE

Subcoordenadora de Infância e Juventude

7.4. Nota Técnica nº 04/2025/COINFANCIA/DPGERJ

Orientações sobre a atuação institucional em casos de custódia de adolescentes em delegacias com infraestrutura inadequada e violação de direitos fundamentais.

A Coordenação de Infância e Juventude, no exercício de suas atribuições institucionais e visando à uniformização estratégica da atuação da Defensoria Pública na tutela das garantias fundamentais de adolescentes em conflito com a lei, edita a presente Nota Técnica.

Este expediente tem como objetivo orientar a classe acerca das providências a serem adotadas diante da constatação de acautelamento de adolescentes em unidades policiais que não possuam infraestrutura mínima de dignidade humana ou que descumpram o dever de separação de custodiados maiores de idade.

Relatos recentes e inspeções apontam que adolescentes têm permanecido custodiados em delegacias por períodos que excedem vinte e quatro horas em condições degradantes.

Entre as violações identificadas, destacam-se a inexistência de itens básicos como cama, colchão e água potável, a ausência de instalações adequadas para banho e o uso de orifícios no solo em substituição a vasos sanitários, além da manutenção de adolescentes no mesmo ambiente ou com contato visual e sonoro com presos maiores, em flagrante desrespeito ao art. 123 do ECA, a Constituição e aos tratados internacionais sobre o tema.

A precariedade das instalações e a ausência de higiene tornam a manutenção da custódia ilegal, desumana e passível de controle judicial imediato (art. 185 §2º do ECA).

Na ausência de vaga imediata em unidade socioeducativa própria, o adolescente deve poder aguardar em domicílio, uma vez que a legislação pátria e os tratados internacionais vedam a manutenção de jovens em condições degradantes.

Diante de casos análogos, orienta-se que os órgãos de execução promovam o registro detalhado das condições de alojamento nos autos, instruindo-os com relatos de familiares e pugnando pela fiscalização imediata pelo Comissariado da Infância. Tais elementos podem fundamentar o pedido de liberação do adolescente aos responsáveis para que este aguarde, em regime de internação domiciliar, a disponibilização de vaga em unidade do DEGASE pela central reguladora.

Recomenda-se, ainda, a comunicação à Coordenadoria de Infância e Juventude acerca dos fatos através do e-mail coinfancia@defensoria.rj.def.br para a compilação de casos e providências coletivas cabíveis, dentre as quais, promover articulação junto ao Grupo de Monitoramento e Fiscalização (GMF), visando proibir a custódia de adolescentes em delegacias na falta de vagas e transferência imediata pelo DEGASE.

Com elevadas considerações, a Coordenação coloca-se à disposição para o suporte técnico necessário à implementação destas diretrizes em prol do melhor interesse da criança e do adolescente.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2025.

LETÍCIA KIRCHHOFF RIBEIRO
Coordenadora de Infância e Juventude

CLARA RAFAELA PRAZERES LUCCHESI
Subcoordenadora de Infância e Juventude

CAPÍTULO

8





COORDENAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEGURANÇA DA POSSE

8.1. Nota Técnica nº 01/2025/NUTH/DPGERJ

Nota técnica acerca do Projeto de Lei Complementar do Estado do Rio de Janeiro nº 40/2025, de autoria do poder executivo, que “estabelece normas aplicáveis à alienação onerosa de imóveis, autoriza o Estado do Rio de Janeiro a alienar aqueles a que se faz referência, e dá outras providências”

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, apresentada pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – NUTH, vem, respeitosamente, apresentar a presente Nota Técnica sobre o Projeto de Lei Complementar nº 40/2025¹, que autoriza a alienação de bens imóveis de propriedade do Estado do Rio de Janeiro listados em seu Anexo Único.

1. Introdução

Trata-se de Projeto de Lei que pretende autorizar a alienação de bens imóveis de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, listados em seu Anexo Único – ao todo quarenta e oito imóveis.

O NUTH tem atribuição fixada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para questões jurídicas que possam envolver ou repercutir na esfera de direitos da população de baixa renda, no âmbito do direito à moradia. Em razão desta atribuição, deve o NUTH acompanhar e, se for o caso, manifestar-se em relação aos projetos de lei que normatizem políticas públicas habitacionais, bem como àqueles que possam representar risco ao exercício do direito à moradia.

Desta forma, e uma vez que o Projeto de Lei Complementar nº 40/2025, autorizativo da alienação de imóveis de propriedade do Estado, se enquadra em hipótese que pode indicar o aludido risco, a presente nota técnica tem como finalidade contribuir para o debate sobre a defesa dos interesses da população vulnerável, à qual se destina o serviço de assistência jurídica da Defensoria Pública, considerando que parte dos imóveis listados, atualmente, servem a moradias populares.

2. Considerações sobre o PLC 40/25 e os imóveis destinados à moradia diante da Constituição do Estado, da legislação vigente e das diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal

Fato incontroverso é que parte das ocupações urbanas no Rio de Janeiro se encontra em imóveis do acervo público dos diferentes entes da federação e da administração indireta, como é o caso do INSS, da CE-DAE, dentre outros, imóveis esses que não possuíam qualquer outra finalidade pública há considerável tempo. Significa afirmar que tais imóveis, além de terem perdido qualquer proveito econômico para o ente estatal, não atendiam a nenhuma função social e, diante da crônica escassez habitacional passaram a servir à moradia.

Nesse cenário, de acordo com o levantamento feito pelo NUTH, na lista constante do Anexo Único do PLC 40, pelo menos 6 imóveis se encontram ocupados por famílias que neles residem, sendo estes:

- Rua Azeredo Coutinho, 24 a 36, Centro do Rio de Janeiro
- Praça Tiradentes, 31, Centro do Rio de Janeiro
- Rua da Constituição, 23/25, Centro do Rio de Janeiro
- Travessa do Mosqueira, 4, Lapa, Rio de Janeiro
- Travessa do Mosqueira, 6, Lapa, Rio de Janeiro
- Travessa do Mosqueira, 10, Lapa, Rio de Janeiro

¹ RIO DE JANEIRO (Estado). **Projeto de Lei Complementar nº 40/2025**. Estabelece normas aplicáveis à alienação onerosa de imóveis, autoriza o Estado do Rio de Janeiro a alienar aqueles a que se faz referência [...]. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2025. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=161&URL=L3NjcHJvMjMyNy5uc2Y-vMGM1YmY1Y2RIOTU2MDFmOTAzMjU2Y2FhMDAyMzEzMWlvN2NhMzg3OGYwNjhjYTFmMjAzMjU4Y2VhMDA0ZDBiNjQ/T3BlbkRvY3VtZW50JkhpZ2hsaWdodD0wLDlwMjUwMjAwMDQw&amp. Acesso em: 31 mar. 2026.

Tendo em vista o impacto social acarretado pela alienação dos imóveis de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, particularmente a ameaça ao direito à moradia de famílias vulneráveis, ante o direito previsto no art. 7º, parágrafo único do Projeto, parece ao NUTH de extrema relevância discutir, junto a esta Casa Legislativa, a destinação de parte dos imóveis listados no Anexo Único do PLC 40, justamente onde a população de baixa renda está estabelecida.

Frise-se que a Constituição fluminense impõe ao Estado um dever de agir para garantir moradia digna à população de baixa renda.

O artigo 233, caput, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro – CERJ, estabelece que as terras públicas estaduais não utilizadas, subutilizadas e as discriminadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda. No §2º, do mesmo artigo, consta que nos assentamentos em terras públicas ocupadas por população de baixa renda ou em terras não utilizadas ou subutilizadas, o domínio ou a concessão real de uso serão concedidos ao homem ou à mulher ou a ambos, independentemente do estado civil. O artigo 234, por sua vez, consagra explicitamente o Princípio da não remoção, já que, de acordo com o seu texto, configura diretriz do poder público Estadual e Municipal a urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores².

Por último, e não menos importante, o artigo 230, da CERJ, determina que, para assegurar as funções sociais das cidades e da propriedade, o Estado e o Município, cada um nos limites de sua competência, poderão se utilizar da cessão ou permissão (inciso I, “h”), da concessão real de uso ou de domínio (inciso I, “i”) e de outras medidas previstas em lei (inciso I, “l” – p. ex. Lei 13465 de 2017)³.

Em suma, o painel traçado pela Constituição Estadual fluminense é claro, e pode ser resumido da seguinte maneira:

- os imóveis públicos que hoje servem de moradia a famílias hipervulneráveis, pelo fim prioritário imposto pelo artigo 233 da CERJ, não podem ser alienados, eis que a destinação primeira é o assentamento de população de baixa renda;
- a manutenção das famílias nos imóveis é mandatória, em razão dos princípios da não remoção e da função social da propriedade;
- cabe ao Estado do Rio de Janeiro – ERJ providenciar a regularização fundiária dos moradores desses imóveis, através do amplo manancial de instrumentos ofertados pela legislação pátria.

A Constituição Federal – CF, nos seus artigos 5º, XXIII e 170, III⁴, condiciona o exercício do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, no que é seguida, e não poderia ser diferente, por óbvio, por vários diplomas infraconstitucionais, entre eles o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001⁵). A análise do PLC 40/2025 não pode se afastar desse preceito. Os imóveis listados no Projeto, que atualmente servem como moradia, já cumprem uma função social, a mais relevante: servem de abrigo a famílias hipervulneráveis.

Por fim, o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828⁶, decisão que vincula a atividade administrativa, indica ser inadequada a alienação dos imóveis mencionados. Na referida ADPF, a corte constitucional estabeleceu que os desalojamentos coletivos estão condicionados ao prévio exame do caso por uma comissão, denominada Comissão de Conflitos Fundiários. Tal comissão há que funcionar com a participação de vários atores, tanto do sistema de justiça, quanto da administração pública municipal, estadual e federal. O objetivo é buscar uma solução menos agressiva e mais acolhedora para a comunidade vulnerável atingida pela desocupação, solução que pode incluir a manutenção do grupo no imóvel ou a realocação em outro. Tal comissão está em pleno funcionamento no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, e vários casos já se encontram sob seus cuidados.

² RIO DE JANEIRO [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2025]. Disponível em: https://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73#. Acesso em: 05 mar. 2026.

³ *Ibid.*

⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

⁵ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 31 mar. 2026.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828 MC/DF**. Direito constitucional e civil. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Tutela do direito à moradia [...]. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, [2021]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 31 mar. 2026.

Ao alienar os imóveis, o ERJ esvazia esse importante foro de discussão. Tendo vendido o bem, que interesse terá em participar da comissão de maneira propositiva? Que interesse terá em tentar acolher o vulnerável que reside em imóvel não mais pertencente ao acervo estadual?

Assim, encontram-se vigentes leis e parâmetros judiciais indicativos de que os imóveis ocupados e que servem de moradia para pessoas hipervulneráveis devem ser excluídos do projeto em comento, sendo de rigor o aperfeiçoamento do projeto objetivando uma melhor adequação a tais ditames.

3. Dos casos específicos dos imóveis listados na presente Nota Técnica

Esclareça-se, ainda, que os imóveis destacados na presente nota são objeto de ações judiciais, e, como acima mencionado, estão submetidos ao regime de transição regulamentado pela ADPF 828, dado que envolvem conflitos fundiários de natureza coletiva.

Exemplo disso é o imóvel situado na Praça Tiradentes nº 31, em cujo processo foi determinada a intervenção da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. O mesmo se diga no imóvel situado na Rua da Constituição nº 23/25.

De outra borda, os imóveis da Travessa do Mosqueira 04, 06 e 10 também são objeto de demanda judicial, na qual foi determinada a realocação dos moradores pelo Estado do Rio de Janeiro, ainda em vias de ser cumprida, com a oferta de imóveis pelo ente estatal para a realocação de pessoas idosas que habitavam/habitam os imóveis.

O PLC 40/2025, ao incluir tais imóveis no Anexo de autorizações para a venda, finda por ingressar na seara de decisões judiciais já tomadas, em causas submetidas ao crivo do Poder Judiciário, correndo o risco de, sem que seja essa a intenção, violar a separação de poderes consagrada em nossa Carta Magna.

Destarte, a melhor solução é a retirada de tais imóveis do Projeto.

4. Conclusão

Diante dos esclarecimentos e das justificativas acima delineadas, a Defensoria Pública apresenta a presente Nota Técnica, manifestando sua confiança no processo democrático conduzido por essa Casa Legislativa, e acreditando que os nobres Deputados considerarão as ponderações técnicas e sugestões, aperfeiçoando a redação do PLC 40/2025, de forma a excluir os imóveis hoje ocupados por famílias para habitação.

Ao fazer isso, estarão tornando-o instrumento que contemple o direito à cidade para todos, pautado na redução das vulnerabilidades sociais e concretização do direito fundamental à moradia.

No mais, a Defensoria Pública se coloca à disposição desse Parlamento Estadual para quaisquer esclarecimentos adicionais que porventura se façam necessários.

Rio de Janeiro, 12 de setembro de 2025.

MARILIA CORRÊA P. FARIAS
Coordenadora do NUTH

ADRIANA SILVA DE BRITTO
Defensora Pública

MARIA CARMEN DE SÁ
Defensora Pública

PALOMA ARAUJO LAMEGO
Defensora Pública

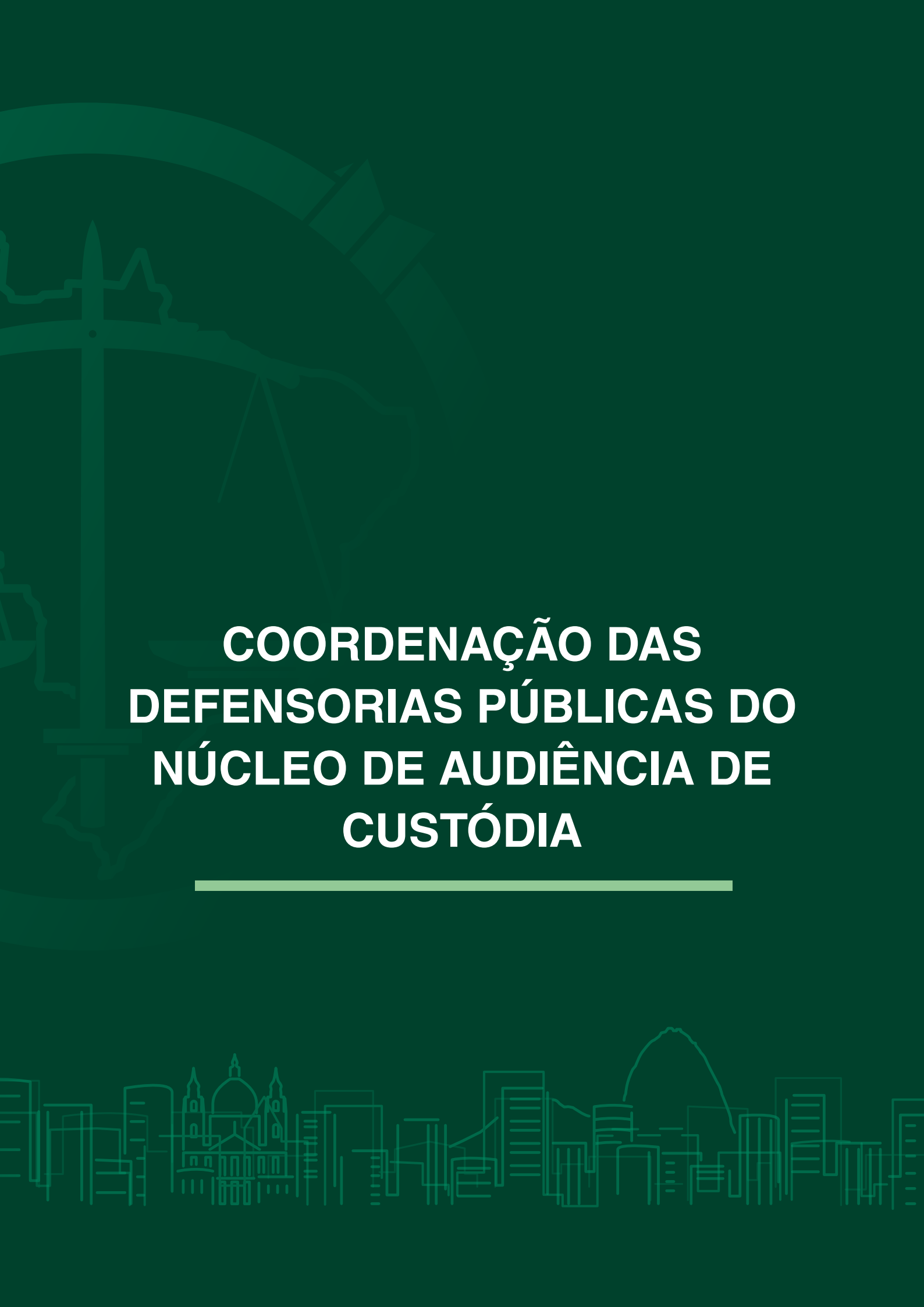
LUIZ GUSTAVO SCALDAFERRI MOREIRO
Defensor Público

DANIEL MENDES MESQUITA DE SOUSA
Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UFF

CAPÍTULO

9





COORDENAÇÃO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS DO NÚCLEO DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

9.1. Nota Técnica nº 01/2025/COCUSTODIA/DPGERJ

Procedimentos para requisição e utilização de imagens de câmeras operacionais portáteis (COPS) na atuação da Defensoria Pública.

1. Introdução: o contexto histórico, legal e estratégico das câmeras corporais

1.1. O histórico: a ADPF 635 e a imposição do STF como resposta à letalidade policial

A implementação de Câmeras Operacionais Portáteis (COPs) no uniforme dos agentes de segurança do Estado do Rio de Janeiro não representa uma política voluntária de transparência, mas sim uma medida impositiva, resultante de uma longa batalha judicial travada no Supremo Tribunal Federal (STF).

A origem dessa política está na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, conhecida como “ADPF das Favelas”, ajuizada em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e diversas entidades de direitos humanos em resposta à “excessiva e crescente letalidade da atuação policial” no estado.

No âmbito da ADPF 635, o STF, em decisões sucessivas e emblemáticas, reconheceu a existência de um “estado de coisas inconstitucional” na segurança pública fluminense.

O Ministro Edson Fachin, relator da ação, determinou que o Estado do Rio de Janeiro elaborasse um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos.

Uma das medidas centrais e mais impactantes foi a determinação expressa para a instalação de equipamentos de gravação de áudio e vídeo não apenas nas viaturas, mas também nos uniformes dos agentes, especialmente daqueles lotados em batalhões com maiores índices de letalidade.

1.2. O marco legal estadual: a Lei nº 9.298/2021 e a obrigatoriedade do uso das COPs

Paralelamente à via judicial, o debate sobre as câmeras corporais avançou no plano legislativo estadual, culminando na sanção da Lei nº 9.298, de 02 de junho de 2021.⁷ Essa lei alterou a já existente Lei nº 5.588/2009, que previa câmeras em viaturas, para expandir a obrigatoriedade e incluir expressamente o “monitoramento e registro das ações individuais dos agentes de segurança pública através de câmeras corporais”.

Importante destacar que:

TIPO	PRAZO DE ARMAZENAMENTO
TODAS AS GRAVAÇÕES	60 DIAS
GRAVAÇÕES QUANDO ENVOLVER LETALIDADE E REGISTRO DE OCORRÊNCIA (MODO OCORRÊNCIA)	12 MESES

1.3. A relevância estratégica das COPs como ferramenta de transparência e prova para a defesa

As câmeras corporais constituem uma ferramenta de dupla finalidade estratégica para a atuação da Defensoria Pública. Primeiramente, funcionam como um mecanismo de controle externo e de *accountability*, promovendo a transparência e inibindo o uso excessivo da força.

Em segundo lugar, e de importância capital para a defesa técnica, as gravações representam um meio de prova objetivo, capaz de corroborar ou refutar as versões apresentadas em juízo.

Além disso, a requisição por fora do processo, além de reforçar uma importante prerrogativa da Defensoria Pública, é essencial para garantir a ausência de prejuízo para o réu, eis que os pedidos realizados dentro do processo podem gerar a produção de prova desfavorável às teses defensivas.

Contudo, a efetividade dessa ferramenta tem sido severamente comprometida pela dificuldade de acesso às imagens. Relatórios da própria Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DPRJ) revelam que em 74% dos casos os pedidos de imagens não foram atendidos pela PMERJ, seja por falta de resposta, seja por negativas.

Isso se deve por diversas razões, dentre elas o prazo entre a produção daquela imagem e a data da requisição, uma vez que as imagens, como regra, só ficam armazenadas pelo prazo de 60 dias, o que faz com que o defensor da ponta, em muitos casos, ainda nem tenha tido contato direto com o assistido para entender da pertinência das imagens.

Este abismo entre a obrigação legal de fornecer as imagens e a falha sistêmica em cumpri-la é o principal campo de batalha para a Defensoria Pública.

Dessa forma, com propósito de assegurar a apresentação das imagens, a COCUSTODIA elaborou fluxo para centralizar as requisições nos Núcleos de Audiências de Custódia da Defensoria Pública (das 3 Centrais) solicitando as imagens das diligências quando o Defensor Público verificar pertinência para a instrução criminal (ex: refutar versão policial, demonstrar ilicitude de provas ou tortura policial etc.) ou quando solicitadas pelos custodiados.

Por fim, os primeiros sinais do fluxo são promissores, visto que desde maio foram solicitadas 220 imagens e até o presente momento foram encaminhadas 113 respostas com imagens, 20 respostas sem imagens e as demais aguardando a resposta da PMERJ.

2. Fluxo institucional centralizado e comunicação com os órgãos criminais e NUDEDH

Para otimizar a requisição das imagens e fortalecer a atuação institucional, a Coordenação de Audiência de Custódia estabeleceu um fluxo interno centralizado e padronizado para a solicitação das imagens das COPs diretamente à Ouvidoria da PMERJ.

Este procedimento, que se inicia com a identificação da necessidade pelo Defensor na audiência de custódia, foi desenhado para garantir a máxima eficiência e criar um rastro documental completo de cada solicitação, assim como produzir uma gestão centralizada de análise do envio de câmeras por parte da PMERJ.

Ao final do fluxo, a Coordenação da Custódia notifica o Defensor Público natural do processo sobre o resultado da requisição.

Além disso, no caso de violência policial também será encaminhado e-mail para o NUDEDH, especificamente para a 3ª DP, com cópia para a Coordenação do NUDEDH, para fins de apuração da atuação policial.

A comunicação é feita por e-mail e contém o resultado, seja ele positivo (com o envio do link e senha para acesso às imagens) ou negativo (com a justificativa oficial da PMERJ).

Todo o histórico da diligência, desde o pedido inicial até a resposta final, é devidamente registrado no sistema VERDE (no Caso Processual gerado na custódia). Sugerimos que, ao receber o processo para realizar a resposta/defesa, utilize caso processual já existente, mantendo seu órgão associado ao caso (como forma de evitar a duplicidade de casos para centralizar as informações da defesa criminal).

Portanto, o fluxo segue os seguintes passos:

- **Sinalização do pedido de câmeras no Sistema Verde:** caso seja vislumbrado na custódia a pertinência nas câmeras, o Defensor Público Natural encontrará o seguinte andamento no caso processual:

(CP5650035 - NUDAC)

0883650-30.2025.8.19.0001 (PJE) - PRISÃO EM FLAGRANTE

ADICIONE UMA ETIQUETA

Andamentos

Audiências

Assistido é: RÉU ? 

Órgão(s): 2ª DP DE DEFESA DA PESSOA EM AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA - CAPITAL

Resumo: ARTIGO 33 DO CÓDIGO PENAL

 [VALIDADO]Filtro: TODOS **ANDAMENTOS DO CASO**

26/06/2025 OFÍCIO PARA AS CÂMERAS DOS POLICIAIS ENVIADO



Criado por PEDRO PAULO GOUVEA DE SOUZA em 26/06/2025

Foi enviado ofício para obter as câmeras dos policiais no dia 26/06/2025. No momento em que forem disponibilizadas as imagens, será anexado no verde o retorno e enviado e-mail para o Defensor Público responsável.

- **Inserção da resposta definitiva no Sistema Verde:** Com a resposta da PMERJ, além de receber a informação no email funcional, o Defensor Público encontrará os seguintes andamentos no caso processual: resposta com imagem e resposta sem imagem.

ANDAMENTOS DO CASO

25/06/2025 RESPOSTA DO OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DAS CÂMERAS



Criado por PEDRO PAULO GOUVEA DE SOUZA em 25/06/2025 / Modificado por PEDRO PAULO GOUVEA DE SOUZA em 25/06/2025

A COCUSTODIA informa que foram recebidas as imagens das câmeras policiais solicitadas

Os dados para acesso são os seguintes:

Um ou mais arquivos de vídeo relacionados a esta matéria foram compartilhados com você para download e análise.

Utilize a seguinte senha para acesso: **DPSAHrx4BYv**

Para visualizar o vídeo, clique aqui.

OBS: AS IMAGENS DEVEM SER BAIXADAS E ARMAZENADAS, VISTO QUE NO PRAZO DE 1 ANO SÃO DELETADAS DO SISTEMA DA PM. LOGO, O LINK NÃO FUNCIONARÁ DEPOIS DO PRAZO!!!

Atenciosamente,

Coordenação do Núcleo das Audiências de Custódia

Andamentos

Audiências

Assistido é: RÉU ?

Órgão(s):

- 2ª DP DE DEFESA DA PESSOA EM AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA - CAPITAL
- 3ª DP DE DEFESA DA PESSOA EM AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA - CAPITAL
- DP JUNTO À VARA CRIMINAL E AO JUÍZADO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER E ESPECIAL CRIMINAL DE MARICÁ

Resumo: ART.33

VALIDADO

Filtro: TODOS

ANDAMENTOS DO CASO

23/06/2025

RESPOSTA DA PMERJ SOBRE AS CÂMERAS (SEM IMAGENS)

Criado por PEDRO PAULO GOUVEA DE SOUZA em 23/06/2025

Prezados,

A COCUSTODIA informa que requisitou as imagens dos policiais militares vinculadas ao processo nº 0809052-15.2025.8.19.0031. Entretanto, a PMERJ indicou que não existem imagens da diligência, conforme documento em anexo (observar os fundamentos do ofício).

Atenciosamente,

Coordenação do Núcleo das Audiências de Custódia

ANEXOS:

Comprovante_102995915_SEI_102987283_Oficio_NA_1640.pdf

Lauda_102632366_Lauda_de_Pesquisa_133488.docx.pdf

3. Recomendações para a atuação do defensor público da vara criminal

Para garantir a eficácia da estratégia institucional e evitar a duplicidade de esforços, são apresentadas as seguintes recomendações ao Defensor Público com atuação na vara criminal:

- Não requisitar nos autos:** Recomenda-se que o Defensor Público não faça ou reitere o pedido de imagens diretamente ao juízo. O fluxo centralizado pela Coordenação da Custódia já esgota a via administrativa e sua documentação é a base para a argumentação processual. A requisição em juízo pode ser contraproducente e gerar produção de prova desfavorável para o réu. A ausência de solicitação das câmeras pela Coordenação da Custódia, em regra, significa a impertinência da prova ou pedido expresso da não utilização pelo réu.
- Monitoramento do e-mail institucional:** É crucial que o Defensor Público do órgão criminal ou do NUDEDH mantenham uma rotina de verificação constante do e-mail institucional. A comunicação oficial da Coordenação da Custódia, contendo os links de acesso às imagens ou as negativas formais, será enviada exclusivamente por este canal.
- Acompanhamento ativo no Sistema Verde e manutenção de um único caso processual centralizado:** O sistema VERDE é a ferramenta primária de documentação de todo o procedimento. O Defensor deve consultar os andamentos lançados pela Coordenação, que detalham desde o envio do ofício inicial até a resposta final da PMERJ. Para tanto, recomendamos que toda a atuação de defesa seja feita centralizada em um só caso processual. Como regra, quando o processo sai da custódia, o órgão natural já fica automaticamente associado ao caso, entretanto, em alguns casos, o defensor deve manualmente realizar a associação (evitando criar novos casos).

- (iv) **Realizar o download das imagens e armazenar:** Depois de o defensor natural verificar a pertinência, as imagens devem ser SEMPRE baixadas e armazenadas, visto que no prazo de 1 (um) ano são deletadas do sistema da PMERJ (ainda que o link esteja no processo ou tenha sido requisitado judicialmente), conforme o art. 2º da Lei 9.298/2021.

4. Orientações técnicas

Nos novos computadores dos órgãos, ainda não foram detectados problemas na visualização das imagens através do link e senha disponibilizados pela Ouvidoria da PM.

Entretanto, os notebooks funcionais apresentam problemas na visualização (a imagem não abre, somente o áudio). Sugerimos que os Defensores Criminais abram Ordem de Serviço no Service Desk para habilitar a visualização nos notebooks funcionais.

Caso o Defensor tenha dificuldades no acesso às imagens mesmo nos computadores dos órgãos ou nos notebooks já habilitados (ex: imagens não abrem e o áudio só apresenta estática), sugerimos entrar em contato com essa Coordenação para solucionar o caso.

Cordialmente,

Rio de Janeiro, 02 de julho de 2025

PEDRO PAULO GOUVÊA DE SOUZA

Coordenador do Núcleo de Audiência de Custódia

LUCAS DO VALE PATITUCCI

Subcoordenador do Núcleo de Audiência de Custódia

CAPÍTULO

10





COORDENAÇÃO DOS NÚCLEOS DE PRIMEIRO ATENDIMENTO



10.1. Nota Técnica nº 01/2025/CONUCLEOS/DPGERJ

Orientações gerais para a aferição da prescrição e decadência.

A COORDENADORIA DOS NÚCLEOS DE PRIMEIRO ATENDIMENTO (CONUCLEOS), no exercício de suas atribuições institucionais, vem, pela presente Nota Técnica, divulgar orientações gerais para a aferição da prescrição e decadência, promovendo o encaminhamento de tabela para auxiliar a atividade dos órgãos de atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

1. Consumidor

HIPÓTESE	PRAZO	OBSERVAÇÕES
Vício do produto e serviço (art. 18, CDC) São vícios que tornam o produto/serviço impróprio ou inadequado ao consumo a que se destinam ou lhe diminuem o valor, ou ainda quando haja disparidade com as indicações constantes na embalagem ou mensagem publicitária.	Vício oculto: o prazo decadencial de 30 ou 90 dias, começa a contar do momento em que foi evidenciado. Vício aparente: o prazo decadencial de 30 dias, se não duráveis; ou 90 dias, se duráveis, tem início a contar da entrega do produto, ou término da execução dos serviços (art. 26, e 1º § do CDC).	• O prazo é em dias, e não em meses. • A reclamação devidamente comprovada interrompe a contagem do prazo decadencial até a resposta negativa (art. 26, §2º do CDC). Por isso, é fundamental solicitar comprovantes de reclamações anteriores, incluindo protocolos de atendimento. • Não sendo o vício sanado no prazo, o consumidor poderá exigir, à sua escolha: a substituição, restituição do valor pago ou abatimento proporcional (Art. 18, §1º, I, II, III) • É recomendável tentar uma solução amigável antes de ajuizar a ação, preferencialmente acompanhada de provas. • Além do prazo, é essencial considerar a vida útil do produto, que pode variar conforme o caso específico. • No caso de vício oculto, o prazo decadencial começa a contar a partir do momento em que o defeito for constatado (§3º do art. 26). • As partes podem acordar um prazo para a resolução do vício, desde que seja de no mínimo 7 e no máximo 180 dias. No entanto, em contratos de adesão, é necessária a manifestação expressa do consumidor (Art. 18, §1º do CDC).
Fato do produto/serviço ou acidente de consumo (arts. 12, 13 e 14 do CDC) Defeito ou problema no produto/serviço que causa danos (patrimonial, moral, estético) ao consumidor ou a terceiros, o que também pode decorrer da falha do dever de informar. Ex.: consumidor comprou um micro-ondas, que explodiu e machucou o consumidor. Ex.: consumidor não foi informado de que a cirurgia lhe traria sequelas. Ex.: acidente em trem, metrô, ônibus, e demais acidentes de consumo.	Prazo prescricional de 05 anos, a contar do conhecimento do dano e de sua autoria (art. 27 do CDC).	Por se tratar de um prazo prescricional, é essencial observar as causas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição. Ex.: não corre prescrição contra menor absolutamente incapaz. Além disso, em casos de acidente de consumo, o artigo 17 do CDC estabelece que todas as vítimas do evento são equiparadas a consumidores. Isso significa que, a depender, até mesmo terceiros podem se beneficiar. Ex.: transeunte atropelado por ônibus de uma empresa concessionária de serviços públicos

HIPÓTESE	PRAZO	OBSERVAÇÕES
Repetição de indébito de tarifas de água e esgoto Hipótese na qual o consumidor vai pedir a devolução de algo que pagou a maior.	Prazo prescricional de 10 anos (Súmula n.º 412 do STJ: A ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil de 2002 – art. 205)	Solicitar faturas e respectivos comprovantes de pagamentos.
Direito de arrependimento Direito potestativo que o consumidor tem de desistir do contrato, no prazo de 07 dias, sempre que a contratação ocorrer fora do estabelecimento comercial. Ex.: contratação por telefone, pela internet, por aplicativo, a domicílio, ou qualquer outra forma de contratação que ocorra fora do estabelecimento comercial.	Prazo decadencial de 07 dias , a contar de sua assinatura ou do ato de recebimento do produto ou serviço (art. 49 do CDC).	Caso o assistido afirme que pretende desistir, ou seja, que pretenda exercer o direito ao arrependimento, e compareça ao Núcleo Cível após o prazo de 07 dias, solicitar o comprovante de que o mesmo solicitou o arrependimento. Ex.: solicitou o arrependimento por e-mail e não foi atendido.
Pretensão do SEGURADO em face da seguradora	Prazo prescricional de 01 ano (art. 206, §1º, II do CC).	Verificar se o assistido fez o pedido administrativo para recebimento da indenização do seguro, e se houve (ou não) negativa, pois o prazo prescricional fica suspenso até o momento em que o segurado tenha conhecimento da recusa ao pagamento da indenização (Súmula 229 do STJ c/c art. 127 da Lei 15.040/24).
Pretensão do BENEFICIÁRIO DO SEGURO em face da seguradora Ex.: assistido (beneficiário) pretende obter indenização pelo falecimento de seu genitor (segurado), que possuía seguro de vida.	Prazo prescricional de 03 anos (art. 206, §3º, IX do CC).	À luz da legislação citada ao lado, a pretensão do terceiro prejudicado em face da seguradora também conta com o prazo prescricional de 03 anos. Obs.: Súmula 529 do STJ – No seguro de responsabilidade civil facultativo, não cabe o ajuizamento de ação pelo terceiro prejudicado direta e exclusivamente em face da seguradora do apontado causador do dano.
Pretensão de reembolso de despesas médico-hospitalares alegadamente cobertas pelo contrato de plano de saúde (ou de seguro saúde), mas que não foram adimplidas pela operadora	Prazo prescricional de 10 anos (art. 205 do CC). Vide “STJ – AgInt no REsp: 1839387 RS 2019/0281962-0, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 27/10/2020, T4 – QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/11/2020”.	
Pretensão em face de plano de saúde privado referentes à nulidade de cláusula contratual com a consequente repetição do indébito	Prazo prescricional de 03 anos , por se tratar de pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa (art. 206, §3º, IV do CC). Vide “STJ – AgInt no REsp: 1839387 RS 2019/0281962-0, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 27/10/2020, T4 – QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/11/2020”.	

2. Cível

HIPÓTESE	PRAZO	OBSERVAÇÕES
Reivindicatória Ação pautada na propriedade, na qual se pretende a retomada do bem. São requisitos: prova da titularidade do domínio da parte autora, a individualização da coisa e a posse injusta do réu.	Não há prazo prescricional. Pode ser ajuizada desde que o proprietário não tenha perdido a coisa pela usucapião operada em favor da outra parte. Para tanto, deve-se ter atenção aos prazos das ações de usucapião, posteriormente mencionados.	É necessário pedir a certidão atualizada do RGI, para instruir a inicial.
Reintegração de posse Ação pautada na posse, isto é, quem tem a melhor posse. Necessário comprovar a posse, o esbulho, a data do esbulho e da perda da posse.	Não há prazo prescricional. Pode ser ajuizada desde que o proprietário não tenha perdido a coisa pela usucapião operada em favor da outra parte. Para tanto, deve-se ter atenção aos prazos das ações de usucapião, posteriormente mencionados. Mas de qualquer forma, via de regra, é cabível a ação possessória.	É necessário comprovar a posse, por ex., com fotos, faturas de cobranças endereçadas ao imóvel em nome da parte ao longo dos anos, comprovante de aquisição do imóvel, etc.
Na posse nova (menos de ano e dia) cabe a proteção possessória liminar – art. 562 do CPC/15 c/c Art. 558 do CPC/15. Na posse velha (mais de ano e dia) cabe a tutela de urgência.	Na posse nova [ação de força nova] quando a ação é ajuizada dentro do prazo de um ano e um dia contados da turbação ou esbulho. Na posse velha [ação de força velha] quando a ação é ajuizada após o prazo de um ano e um dia da turbação ou esbulho.	Tratando-se de posse nova [ação de força nova], utiliza-se o rito especial, e na hipótese de posse velha [ação de força velha], utiliza-se o rito comum. <i>Art. 558 do CPC/15. Regem o procedimento de manutenção e de reintegração de posse as normas da Seção II deste Capítulo quando a ação for proposta dentro de ano e dia da turbação ou do esbulho afirmado na petição inicial.</i> <i>Parágrafo único. Passado o prazo referido no caput, será comum o procedimento, não perdendo, contudo, o caráter possessório.</i>
Usucapião extraordinária (art. 1.238 CC)	Prazo de prescrição aquisitiva de 15 anos; pode ser reduzido para 10 anos , caso estabeleça moradia habitual, ou realize obras/serviços de caráter produtivo (p.ú. do art. 1.238 do CC).	NÃO é necessário boa-fé, nem justo título, bastando os requisitos legais: posse com <i>animus domini</i> , ininterrupta, sem oposição, pelo prazo legal.
Usucapião ordinária (art. 1.242 CC)	A usucapião ordinária exige posse mansa, pacífica e ininterrupta por 10 anos , com justo título e boa-fé . Esse prazo pode ser reduzido para 5 anos caso o imóvel tenha sido adquirido onerosamente , com base em registro no cartório posteriormente cancelado, desde que os possuidores tenham estabelecido nele sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico (art. 1.242, caput e p.ú. do CC).	Exige-se justo título e boa-fé do possuidor, devendo comprovar os demais requisitos: posse com <i>animus domini</i> , contínua e incontestadamente, pelo prazo legal.
Usucapião especial urbana	Prazo de prescrição aquisitiva de 05 anos (art. 1.240 do CC c/c artigo 191 da CF/88).	São requisitos de posse com <i>animus domini</i> de área urbana de até 250m ² , ininterrupta, sem oposição, pelo prazo legal, devendo utilizar o imóvel para sua moradia ou de sua família, não podendo ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

HIPÓTESE	PRAZO	OBSERVAÇÕES
Usucapião especial rural	Prazo de prescrição aquisitiva de 05 anos (art. 1.239 do CC c/c artigo 191 da CF/88).	São requisitos a posse com <i>animus domini</i> , ininterruptamente, sem oposição, pelo prazo legal, de área de terra rural não superior a 50 hectares, aliado a exploração produtiva, e a finalidade de moradia. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.
Usucapião familiar Atenção: Apenas entre cônjuges ou companheiros, sendo que sofrerá a perda aquele cônjuge ou companheiro que tiver abandonado o lar.	Prazo de prescrição aquisitiva de 02 anos (art. 1.240-A do CC – introduzido pela Lei nº 12.424/2011), contados a partir do abandono do lar.	São requisitos o exercício exclusivo da posse direta, sem interrupção e sem oposição, sobre imóvel urbano de até 250m ² , cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O direito de propriedade sobre imóvel outora dividido com o ex – cônjuge/companheiro que abandonou o lar só poderá ser reconhecido uma vez à mesma pessoa (§1º).
Cobrança de aluguel	Prazo prescricional de 03 anos (art. 206, §3º, I do CC).	
Pretensão de cobrar dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular	Prazo prescricional de 05 anos (art. 206, §5º, I do CC).	[...] O termo inicial do prazo prescricional quinquenal para a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular, conta-se da data em que se tornou exigível o cumprimento da obrigação, isto é, o dia do vencimento da última parcela, consoante o princípio da ‘actio nata’ (STJ – AgInt no AREsp: 1889810 SP 2021/0133670-3, Data de Julgamento: 09/11/2022, T3 – TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/11/2022)
Pretensão pautada em responsabilidade civil CONTRATUAL Ex.: ação de cobrança decorrente de ajuste verbal (STJ – AgInt no AREsp: 2024256 DF 2021/0361512-9, Relator: Ministro MOURA RIBEIRO, Data de Julgamento: 30/10/2023, T3 – TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/11/2023); Ex.: ação indenizatória por danos materiais e morais por atraso na entrega de imóvel em razão de promessa de compra e venda (STJ – AgInt no AREsp: 1830979 RJ 2021/0027924-8, Relator: Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, Data de Julgamento: 21/02/2022, T4 – QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/02/2022)	Prazo prescricional de 10 anos (art. 205 do CC), ressalvada a existência de previsão expressa de prazo diferenciado.	Súmula 642-STJ: “O direito à indenização por danos morais transmite-se com o falecimento do titular, possuindo os herdeiros da vítima legitimidade ativa para ajuizar ou prosseguir a ação indenizatória.”
Pretensão pautada em responsabilidade civil extracontratual Ex.: acidente de veículos; ação de dano moral decorrente de ato ilícito (por ex., ofensa à honra).	Prazo prescricional de 03 anos (art. 206, §3º, V do CC).	Súmula 642-STJ: “O direito à indenização por danos morais transmite-se com o falecimento do titular, possuindo os herdeiros da vítima legitimidade ativa para ajuizar ou prosseguir a ação indenizatória.”
Anulabilidade do negócio jurídico por coação	Prazo decadencial de 04 anos , contados do dia em que a coação cessar (art. 178, I do CC).	

HIPÓTESE	PRAZO	OBSERVAÇÕES
Anulabilidade do negócio jurídico por erro, dolo, fraude contra credores, estado de perigo ou lesão	Prazo decadencial de 04 anos , contados do dia em que o negócio jurídico se realizou (art. 178, II do CC).	
Anulabilidade do negócio jurídico por ato de incapazes / relativamente incapaz	Prazo decadencial de 04 anos , contados do dia em que cessar a incapacidade (art. 178, III do CC).	
Outras hipóteses de anulabilidade sem previsão de prazo legal Ex.: anulabilidade de negócio de venda entre ascendentes e descendentes, sem o consentimento dos demais descendentes e o cônjuge do alienante (art. 496 do CC).	Prazo decadencial de 02 anos , a contar da conclusão do ato (art. 179 do CC).	
Declaração de nulidade do negócio jurídico	Pela lei, é imprescritível, porque o negócio nulo não é suscetível de confirmação nem convalesce pelo decurso do tempo (art. 169 do CC), no entanto, é necessário ter atenção, pois existe entendimento no sentido de que mesmo nesse caso seria necessário observar o prazo de 10 anos (art. 205 do CC).	
Seguro DPVAT	Prazo prescricional de três (03) anos , conforme enunciado de súmula nº 405 do STJ, <i>in verbis</i> : “A ação de cobrança do seguro obrigatório (DPVAT) prescreve em três anos.”	Insta ressaltar que o referido prazo fora determinado pelo nobilíssimo Superior Tribunal de Justiça em consonância com o art. 206, §3º, V do CC), haja vista o seguro DPVAT exibir qualidade de seguro obrigatório de responsabilidade civil.

3. Famílias e Sucessões

HIPÓTESE	PRAZO	OBSERVAÇÕES
Alimentos	Prazo prescricional de dois anos , a contar do vencimento, conforme art. 206, § 2º do Código Civil	Atenção nas hipóteses de suspensão de prescrição previstas no Código Civil, a saber: “Art. 197. Não corre a prescrição: II – entre ascendentes e descendentes, durante o poder familiar; Art. 198. Também não corre a prescrição: I – contra os incapazes de que trata o art. 3º; Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos.”
Petição de herança	Prazo prescricional de dez (10) anos , conforme art. 205 do Código Civil, contado da abertura da sucessão.	Atenção, o prazo decenal conta-se da abertura da sucessão, mesmo diante de casos nos quais a parte ainda não teve a paternidade reconhecida. RECURSO ESPECIAL. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. DISCUSSÃO CONSISTENTE EM DEFINIR O TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL DA PETIÇÃO DE HERANÇA, PROPOSTA POR PRETENSO FILHO EM CUMULAÇÃO COM PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE PATERNIDADE POST MORTEM. DATA DA ABERTURA DA SUCESSÃO. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. [...] 3. Tese Repetitiva: O prazo prescricional para propor ação de petição de herança conta-se da abertura da sucessão, cuja fluência não é impedida, suspensa ou interrompida pelo ajuizamento de ação de reconhecimento de filiação, independentemente do seu trânsito em julgado. 4. Recurso especial improvido. (STJ – REsp: 2034650 SP 2022/0334790-5, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 22/05/2024, S2 – SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 28/05/2024)

4. Outros prazos

HIPÓTESE	PRAZO	OBSERVAÇÕES
Responsabilidade civil por dano ambiental	Imprescritível Ex.: regularização do dano decorrente de inexistência de sistema adequado de tratamento de esgoto (STJ – REsp: 1321992 RS 2011/0090744-4, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 06/04/2021, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/12/2021)	RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. [...] 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. [...] Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. (STF – RE: 654833 AC, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/06/2020)
Ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Observação: atualmente, com a Lei 14.230/2021, não há se falar em ato culposo de improbidade.	Imprescritível	Tema 897 do STF: <i>São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.</i>
Pretensão relativas ações indenizatórias em face da Fazenda Pública	Prazo prescricional de 05 anos , vide Decreto n. 20.910/1932 Prazo prescricional de 10 anos em casos de desapropriação indireta pelo Poder Público, vide Tema 1.019 no sistema de recursos repetitivos do STJ.	ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ARTIGO 543-C DO CPC). RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32) X PRAZO TRIENAL (ART. 206, § 3º, V, DO CC). PREVALÊNCIA DA LEI ESPECIAL. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. [...] 3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal – previsto do Decreto 20.910/32 – nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002. 4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação. [...] 5. A previsão contida no art. 10 do Decreto 20.910/32, por si só, não autoriza a afirmação de que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido pelo Código Civil de 2002, a qual deve ser interpretada pelos critérios histórico e hermenêutico. [...] (STJ – REsp: 1251993 PR 2011/0100887-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 12/12/2012, S1 – PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 19/12/2012 RE- VPRO vol. 220 p. 432 RIP vol. 77 p. 287 RT vol. 932 p. 721) “O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos, conforme parágrafo único do art. 1.238 do CC.” – Tema repetitivo 1.019, STJ

Com elevada e distinta consideração aos integrantes da Instituição, esta Coordenação se coloca à disposição para quaisquer esclarecimentos e subsídios necessários para o melhor e efetivo atendimento aos usuários.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2025.

CRISTINA RADICH SANTA ANNA DE SOUZA
Coordenadora dos Núcleos de Primeiro Atendimento

ANA CAROLINA KLEIN
Subcoordenadora Cível

CAPÍTULO

11





COORDENAÇÃO DE TUTELA COLETIVA

11.1. Parecer nº 01/2025/COTUTELA/DPGERJ

Viabilidade jurídica da utilização de recursos provenientes da ATHIS para regularização e legalização de galpões de cooperativas de catadores.

1. Introdução

Trata-se de manifestação acerca da possibilidade jurídica de utilização de recursos da assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (ATHIS) para regularização edilícia e urbanística de galpões utilizados por cooperativas de catadores de materiais recicláveis, no âmbito do programa cooperativa legal instituído pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

2. Fundamentação

2.1. Fundamentos constitucionais

A Constituição da República consagra o direito social à moradia (art. 6º)¹, a função social da cidade e da propriedade urbana (art. 182)² e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225)³.

A efetivação desses direitos fundamentais demanda a adoção de políticas públicas integradas, capazes de articular moradia, trabalho, renda e proteção ambiental, especialmente em relação a grupos sociais em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

As cooperativas de catadores de materiais recicláveis desempenham papel relevante nesse contexto, ao promoverem inclusão produtiva, geração de renda, redução de impactos ambientais e fortalecimento da economia solidária.

2.2. Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social: Lei Federal nº 11.888/2008

A Lei Federal nº 11.888/2008 assegura às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, por meio da prestação de serviços técnicos nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.

Os artigos 1º e 2º da referida lei dispõe:

Art. 1º. Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea r do inciso

¹ Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026).

² Art. 182 – A política de **desenvolvimento urbano**, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes** (*Ibid.*).

³ Art. 225. Todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (*Ibid.*).

V do caput do art. 4º da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 2º. As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º. O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

§ 2º. Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

I – otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II – formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III – evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV – propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental⁴.

Conforme se observa da leitura dos incisos do artigo 2º da Lei Federal nº 11.888/2008, além de viabilizar o acesso à moradia, a assistência técnica em habitação de interesse social possui objetivos mais amplos, voltados à qualificação do espaço edificado e de seu entorno, à otimização do uso dos recursos técnicos e econômicos e à formalização e regularização do processo construtivo junto ao Poder Público.

Tais finalidades evidenciam que a política de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social – ATHIS não se restringe à edificação habitacional considerada de forma isolada, mas se projeta sobre o conjunto de condições urbanísticas, ambientais e funcionais que influenciam diretamente a habitabilidade, a segurança jurídica e a dignidade das famílias de baixa renda inseridas no território.

Nos termos do inciso I, do §2º, do art. 2º, a ATHIS objetiva otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos técnicos e econômicos empregados. Tal diretriz autoriza intervenções que promovam a qualificação do ambiente urbano no qual se insere a habitação de interesse social, abrangendo as estruturas que compõem o entorno de áreas com habitações de interesse social, inclusive aquelas relacionadas à geração de trabalho e renda da população de baixa renda.

Portanto, a referência expressa ao entorno do espaço edificado revela que a política de ATHIS não se limita à unidade habitacional considerada de forma isolada, alcançando também as estruturas, usos e condições urbanísticas que influenciam diretamente a habitabilidade, a salubridade e a dignidade das famílias beneficiárias.

Nesse contexto, os galpões utilizados por cooperativas de catadores, quando inseridos em territórios ocupados por população de baixa renda, integram o entorno funcional e socioeconômico de áreas de interesse social, por constituírem infraestrutura indispensável à geração de trabalho e renda, à permanência digna no território e à efetividade do direito social à moradia.

O inciso II, do §2º, do art. 2º, por sua vez, estabelece como finalidade da assistência técnica a formalização do processo de edificação, reforma, ampliação e regularização da habitação junto ao Poder Público. A regularização edilícia e urbanística de edificações utilizadas por cooperativas de catadores, quando vinculadas ao território habitado por seus cooperados, contribui diretamente para a formalização do espaço urbano, para a segurança jurídica das atividades desenvolvidas e para a efetividade das políticas públicas integradas no território.

O referido inciso guarda plena consonância com o escopo do Programa Cooperativa Legal, desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em parceria com o Conselho de Arquitetura

⁴ BRASIL. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto de e a construção de habitação de interesse social [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm. Acesso em: 01 abr. 2026.

e Urbanismo do Rio de Janeiro – CAU/RJ. Eis que, o referido programa tem por finalidade precípua a regularização edilícia e urbanística das edificações utilizadas por cooperativas de catadores de materiais recicláveis, promovendo segurança jurídica, adequação técnica e conformidade com a legislação urbanística e ambiental, de modo a viabilizar a atuação formal dessas cooperativas e a efetividade das políticas públicas de inclusão social e ambiental no território.

Já o inciso III, do §2º, do art. 2º, evidencia a dimensão ambiental da política de ATHIS, ao prever a finalidade de evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental e promover o equilíbrio das áreas construídas próximas a áreas de preservação ambiental. A adequação técnica e a regularização dos galpões de triagem de resíduos atuam justamente na mitigação de riscos ambientais e sanitários, prevenindo a degradação ambiental e promovendo práticas ambientalmente adequadas no manejo de resíduos sólidos.

Por fim, o inciso IV dispõe que a assistência técnica deve propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental, reforçando o caráter integrador da política. A regularização edilícia de galpões utilizados por cooperativas de catadores insere-se nesse objetivo ao promover a conformidade urbanística e ambiental de edificações essenciais à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e à função social da cidade.

Assim, ainda que a Lei nº 11.888/2008 tenha como destinatária direta a habitação de interesse social, seus objetivos ampliados, tal como delineados no art. 2º, autorizam uma interpretação sistemática e finalística que reconhece a legitimidade da atuação da ATHIS sobre o entorno urbano e funcional de áreas de interesse social, especialmente quando voltada à promoção do direito ao trabalho, à inclusão social e à proteção ambiental.

Além disso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010, reforça essa interpretação ao reconhecer expressamente a relevância da integração dos catadores de materiais recicláveis nas ações de gestão de resíduos sólidos (art. 7º, XII), bem como ao autorizar o Poder Público a apoiar a estruturação física e organizacional das cooperativas, inclusive por meio da adequação e melhoria de suas instalações (art. 42, III)⁵.

Tais disposições evidenciam que a atuação estatal voltada à regularização e qualificação dos espaços utilizados por cooperativas de catadores não possui caráter meramente acessório, mas integra o núcleo das políticas públicas de moradia, ambientais, urbanas e de inclusão produtiva.

2.3. Do conceito de habitação (ou moradia) ampliada

O direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da Constituição da República⁶, não se restringe à concepção estrita de abrigo residencial, devendo ser interpretado de forma material, funcional e integrada às condições de reprodução social da vida, especialmente no contexto de populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A habitação deve ser compreendida como um sistema socioespacial, englobando não apenas a unidade domiciliar, mas também os espaços necessários ao trabalho, à geração de renda, à organização coletiva e à permanência digna no território, adotando-se uma concepção de habitação (ou moradia) ampliada.

Nesse sentido, Henri Lefebvre afirma que o “habitar” corresponde à apropriação social do espaço para a vida cotidiana, não se limitando ao espaço doméstico, mas abrangendo as práticas sociais que sustentam a existência material dos sujeitos na cidade⁷.

Reforçando essa construção, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no Comentário Geral nº 4, afirma expressamente que o direito à moradia adequada não admite interpretação

⁵ BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 01 abr. 2026.

⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

⁷ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

restritiva, nem pode ser reduzido à noção meramente física de abrigo ou à existência de um teto sobre a cabeça⁸.

Nesse sentido, cumpre destacar que, em setembro de 2015, na cidade de Nova York, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, por consenso dos 193 Estados-Membros, o documento intitulado “Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, que estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem implementados de forma integrada pelos Estados nacionais⁹.

Dentre esses objetivos, o ODS nº 11 dispõe expressamente sobre o compromisso de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”¹⁰. Tal diretriz internacional reforça a compreensão de que as políticas urbanas e habitacionais não podem ser dissociadas das condições concretas de permanência digna da população no território, devendo abranger não apenas a moradia em sentido estrito, mas também os serviços, equipamentos e infraestruturas indispensáveis à inclusão social, à geração de trabalho e renda e à sustentabilidade ambiental.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a realidade social vivenciada por significativa parcela dos catadores de materiais recicláveis revela que a distinção clássica entre espaço de trabalho e espaço de moradia mostra-se, na prática, artificial e insuficiente para a compreensão da efetividade do direito fundamental à moradia.

Estudo empírico realizado com catadores de resíduos sólidos na cidade de Fortaleza/CE demonstra que 43,75% dos entrevistados vivem em situação de rua, não possuindo moradia convencional, enquanto parcela expressiva dos demais se encontra em condições extremamente precárias de habitação, com renda insuficiente para custear aluguel ou acesso regular a programas habitacionais. A pesquisa evidencia, ainda, que muitos catadores pernoitam nos próprios locais de trabalho, como depósitos, galpões de triagem ou espaços vinculados à atividade de coleta e comercialização de resíduos, seja por inexistência de moradia, seja pela distância entre eventual residência e o local de trabalho, associada à baixa renda auferida¹¹.

Nessas circunstâncias, os galpões utilizados por cooperativas de catadores deixam de exercer exclusivamente a função de equipamento produtivo, passando a cumprir, de forma fática, funções típicas da moradia, tais como abrigo noturno, proteção contra intempéries, espaço de descanso, higiene mínima e preservação da integridade física dos trabalhadores. Trata-se, portanto, de uma moradia funcional de sobrevivência, ainda que precária e informal, imposta pela exclusão estrutural do acesso às políticas habitacionais formais.

Tal constatação encontra respaldo na própria definição normativa de população em situação de rua adotada pela Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, que reconhece como moradia os espaços públicos, áreas degradadas e locais utilizados de forma temporária ou permanente para abrigo e sustento¹². Assim, por se tratar de locais de permanência cotidiana dos

⁸ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 4**: o direito à moradia adequada (artigo 11, §1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). [Genebra]: ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1991. Adotado na Sexta Sessão da Comissão dos Assuntos Econômicos, Direitos Sociais e Culturais, em 13 de dezembro de 1991.

⁹ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. [Nova York]: ONU. Assembleia Geral, 2015. A/RES/70/1. Resolução adotada na Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ CARVALHO, Isabel Freitas de; GOMES, Ana Virgínia Moreira; MACIEL, Letícia Brena. Direito à moradia: uma utopia para os catadores de resíduos sólidos na cidade de Fortaleza-CE. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 28–49, abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.19092/reed.v7i1.356>. Acesso em: 29 jan. 2026.

¹² Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a população em situação de rua [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 01 abr. 2026).

catadores os galpões e locais de reciclagem, configuram-se, juridicamente, como extensão do espaço de moradia, ainda que em condições indignas.

Portanto, a regularização edilícia e urbanística dos galpões utilizados por cooperativas de catadores é compreendida como medida associada à política habitacional. A atuação da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, nessas hipóteses, revela-se compatível com uma interpretação material, ampliada e adequada do direito à moradia, uma vez que o reconhecimento dos galpões de cooperativas de catadores como integrantes do sistema de habitação de interesse social concretiza o direito fundamental à moradia em consonância com a dignidade da pessoa humana, a função social da cidade, o direito ao trabalho e a proteção ao meio ambiente.

3. Conclusão

Diante do arcabouço constitucional, legal e internacional analisado, conclui-se que a utilização de recursos provenientes da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) para a regularização edilícia e urbanística de galpões utilizados por cooperativas de catadores de materiais recicláveis é juridicamente viável e constitucionalmente adequada.

A interpretação sistemática e finalística da Lei Federal nº 11.888/2008 autoriza a incidência da política de ATHIS sobre o entorno de áreas de interesse social e estruturas indispensáveis à permanência digna da população de baixa renda no território. Nesse contexto, os galpões utilizados por cooperativas de catadores, especialmente diante da realidade de vulnerabilidade socioeconômica e de utilização fática desses espaços como locais de permanência cotidiana, abrigo e até mesmo pernoite, configuram equipamentos de interesse social diretamente vinculados à efetividade do direito à moradia, ao trabalho e à inclusão social.

O reconhecimento desses galpões como integrantes do sistema de habitação de interesse social concretiza interpretação constitucionalmente adequada do direito à moradia, em consonância com a dignidade da pessoa humana, a função social da cidade, a proteção ao meio ambiente e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, em especial aqueles decorrentes da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

Assim, opina-se favoravelmente à utilização de recursos da ATHIS para a regularização e legalização edilícia e urbanística de galpões utilizados por cooperativas de catadores de materiais recicláveis, inclusive no âmbito do Programa Cooperativa Legal.

FÁBIO SCHWARTZ

Coordenador de Tutela Coletiva

LUCAS APARECIDO ALVES NUNES

8º Núcleo Regional de Tutela Coletiva

CAPÍTULO

12





COORDENAÇÃO DE SAÚDE

12.1. Parecer nº 01/2025/COSAU/DPGERJ

Vigilância epidemiológica. Notificação compulsória. Tuberculose. Benefícios assistenciais.

1. Introdução

Trata-se de pedido de auxílio técnico formulado pelo 4º Núcleo Regional de Tutela Coletiva, com questionamentos acerca da notificação compulsória da tuberculose e da existência de política pública de concessão de cartão-alimentação a usuários em tratamento no Sistema Único de Saúde – SUS no Estado do Rio de Janeiro. A Defensora Pública em atuação no referido Núcleo Regional indaga o seguinte:

- A tuberculose é uma doença de notificação compulsória?
- Quem é o responsável em fazer a notificação, Secretaria Municipal ou Estadual de Saúde?
- Como acessar os dados da notificação?
- Há algum programa de concessão do cartão-alimentação a usuários em tratamento no Estado do Rio de Janeiro? Quais os requisitos?
- Como o usuário com tuberculose ativa pode acessar os benefícios da assistência social ou da previdência social?

Tais perguntas serão respondidas a seguir, após breve introdução sobre a vigilância epidemiológica no SUS e as doenças de notificação compulsória, e explicação sobre os sistemas de informação em saúde no SUS.

2. Vigilância epidemiológica: notificação compulsória de doenças transmissíveis e não transmissíveis e agravos

A partir das propostas do Movimento pela Reforma Sanitária, da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080/1990, a vigilância epidemiológica passou a ter atuação mais ampla, incluindo as doenças e agravos não transmissíveis, passando a ser definida, conforme Lei Orgânica da Saúde, como “um conjunto de ações que proporciona o conhecimento, a detecção ou a prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos”¹.

Segundo Maria Glória Teixeira e Maria da Conceição Nascimento Costa:

Com a promulgação da Lei Orgânica de Saúde, em 1990 (lei n. 8.080), que criou o SUS, o Ministério da Saúde reuniu em uma única estrutura a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e os órgãos federais que desenvolviam ações de vigilância epidemiológica e controle de doenças. No ano seguinte, a criação do Centro Nacional de Epidemiologia (Cenepi) representou o marco do processo de implantação de um SNVE descentralizado, por adotar o município como instância privilegiada para o desenvolvimento das ações, e o conhecimento epidemiológico passou a ser considerado ferramenta estratégica para a definição de políticas e planejamento de ações².

¹ BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 07 abr. 2026.

² TEIXEIRA, Maria Glória; COSTA, Maria da Conceição Nascimento. Vigilância epidemiológica: políticas, sistemas e serviços. In: GIOVANELLA, Lígia *et al.* (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 687-707. p. 693. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575413494>. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/c5nm2/pdf/giovanella-9788575413494.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2026.

A vigilância epidemiológica está inserida no Sistema Nacional de Vigilância em Saúde – SNVS, de doenças transmissíveis e de agravos e doenças não transmissíveis; Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental, incluindo ambiente de trabalho; Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública, nos aspectos pertinentes à Vigilância em Saúde; sistemas de informação de Vigilância em Saúde; programas de prevenção e controle de doenças de relevância em saúde pública, incluindo o Programa Nacional de Imunizações; Política Nacional de Saúde do Trabalhador; Política Nacional de Promoção da Saúde.

Atualmente, o tema da Vigilância em Saúde é regulamentado pela Portaria nº 1.378, de 9 de julho de 2013³ (regulamenta as responsabilidades e define diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária).

Ao Ministério da Saúde cabe a coordenação das ações de vigilância em saúde no âmbito federal, sendo a Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Essa portaria define as competências de cada ente federativo na implantação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

Em relação aos sistemas de informação em saúde e à notificação compulsória, compete a cada ente federativo o seguinte:

Às Secretarias de Estado de Saúde compete:

VIII – coordenação e alimentação, quando couber, dos sistemas de informação de interesse da vigilância em seu âmbito territorial, incluindo:

- a) estabelecimento de diretrizes, fluxos e prazos para o envio dos dados pelos Municípios e/ou unidades regionais definidas pelo Estado, respeitando os prazos estabelecidos no âmbito nacional;
- b) estabelecimento e divulgação de normas técnicas, rotinas e procedimentos de gerenciamento dos sistemas, em caráter complementar à atuação da esfera federal; e
- c) retroalimentação dos dados às Secretarias Municipais de Saúde⁴;

Às Secretarias Municipais de Saúde compete:

V – coordenação e alimentação, no âmbito municipal, dos sistemas de informação de interesse da vigilância, incluindo:

- a) coleta, processamento, consolidação e avaliação da qualidade dos dados provenientes das unidades notificantes dos sistemas de base nacional, de interesse da vigilância, de acordo com normalização técnica;
- b) estabelecimento e divulgação de diretrizes, normas técnicas, rotinas e procedimentos de gerenciamento dos sistemas, no âmbito do Município, em caráter complementar à atuação das esferas federal e estadual; e
- c) retroalimentação dos dados para as unidades notificadoras⁵;

A notificação compulsória de doenças é a principal fonte de dados dos sistemas de vigilância epidemiológica das doenças transmissíveis.

³ BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.378, de 9 de julho de 2013**. Regulamenta as responsabilidades e define diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1378_09_07_2013.html. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

A Lista Nacional de doenças de notificação compulsória foi instituída pela Portaria nº 314, de 1976, após a promulgação da Lei n. 6.259/75, que instituiu o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE) (regulamentada pelo Decreto n. 78.231, de 1976).

Atualmente, a relação de doenças, agravos e eventos em saúde pública de notificação compulsória em todo o território nacional é definida pela Portaria GM/MS nº 6.734, de 18 de março de 2025⁶, que alterou o Anexo I da Portaria nº 104, de 25 de JANEIRO de 2011⁷ (LISTA NACIONAL DE NOTIFICAÇÃO COMPULSÓRIA DE DOENÇAS, AGRAVOS E EVENTOS DE SAÚDE PÚBLICA).

A tuberculose é o item 63 da lista (Portaria GM/MS Nº 6.734, de 18 de março de 2025) e deve ser notificada semanalmente.

Segundo Maria Glória Teixeira e Maria da Conceição Nascimento Costa:

No Brasil, foi desenvolvido o Sistema de Informação Nacional de Agravos de Notificação (Sinan), que, entre outros instrumentos, é alimentado por: 1) Ficha Individual de Notificação, na qual são registrados os dados de identificação de cada caso e a suspeita diagnóstica; 2) Ficha Individual de Investigação (Figura 2), preenchida nos casos de doenças de investigação obrigatória e/ou situações de surtos ou epidemias⁸.

A notificação é sigilosa e não deve aguardar a confirmação do diagnóstico. As unidades de saúde devem notificar, ainda, a ausência de casos (notificação negativa). Portanto, a notificação e investigação de casos de doenças e agravos que constam na lista nacional de doenças e notificação compulsória é feita através do Sinan. A unidade de saúde notifica a Secretaria Municipal de Saúde, que encaminha os dados ao Sinan.

Outros sistemas de informação que são importantes para a vigilância em saúde:

- Sistema de Informação de Mortalidade (SIM)
- Sistema de Informação Hospitalar (SIH)
- Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA)
- Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC)

Outras importantes fontes de dados:

- Sistema de Informações de Atenção Básica (SIAB)
- Sistema de Informações de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)
- Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Sisagua)

Segundo o Guia de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde:

Ficha individual de notificação (FIN) – é preenchida para cada paciente quando da suspeita da ocorrência de problema de saúde de notificação compulsória (Portaria SVS/MS nº 5, de 21 de fevereiro de 2006) de interesse nacional, estadual ou municipal e encaminhada, pelas unidades assistenciais, aos serviços responsáveis pela informação e/ou vigilância epidemiológica. Este mesmo instrumento é utilizado para notificação negativa⁹.

⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 6.734, de 18 de março de 2025**. Altera o Anexo 1 do Anexo V da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4, de 28 de setembro de 2017 [...]. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-6.734-de-18-de-marco-de-2025-620767223>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 104, de 25 de janeiro de 2011**. Define as terminologias adotadas em legislação nacional, conforme o disposto no Regulamento Sanitário Internacional 2005 (RSI 2005) [...]. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0104_25_01_2011.html. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁸ TEIXEIRA, Maria Glória; COSTA, Maria da Conceição Nascimento. Vigilância epidemiológica: políticas, sistemas e serviços. In: GIOVANELLA, Lígia et al. (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 687-707. p. 698. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575413494>. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/c5nm2/pdf/giovanella-9788575413494.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Guia de vigilância epidemiológica**. 7. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2009. (Normas e manuais técnicos). p. 64. Disponível em: <https://>

Ainda de acordo com o Guia:

Ficha individual de investigação (FII) – configura-se, na maioria das vezes, como um roteiro de investigação, distinto para cada tipo de agravo, que deve ser utilizado, preferencialmente, pelos serviços municipais de vigilância ou unidades de saúde capacitados para realização da investigação epidemiológica. Esta ficha, como referido no capítulo Investigação epidemiológica de casos e epidemias, permite levantar dados que possibilitam a identificação da fonte de infecção e dos mecanismos de transmissão da doença. Os dados, gerados nas áreas de abrangência dos respectivos estados e municípios, devem ser consolidados e analisados, considerando aspectos relativos à organização, sensibilidade e cobertura do próprio sistema de notificação e das atividades de vigilância epidemiológica.

Além dos instrumentos já referidos, constam, ainda, deste sistema, a planilha de acompanhamento de surtos, que é reproduzida pelos municípios, e os boletins de acompanhamento de Hanseníase e de Tuberculose, emitidos pelo próprio sistema¹⁰.

3. Notificação da tuberculose

Consta do Guia de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde, Caderno 7 – tuberculose:

Definição de caso

Suspeito:

- Todo indivíduo com sintomatologia clínica sugestiva de tuberculose pulmonar: tosse por três ou mais semanas, febre, perda de peso e apetite, ou suspeito ao exame radiológico.
- Paciente com imagem compatível com tuberculose.

Confirmado

Critério clínico laboratorial

- Tuberculose pulmonar bacilífera – paciente com duas baciloscopias diretas positivas, ou uma baciloscopia direta positiva e cultura positiva ou uma baciloscopia direta positiva e imagem radiológica sugestiva de tuberculose.
- Tuberculose pulmonar escarro negativo (BK) – é o paciente com duas baciloscopias negativas, com imagem radiológica sugestiva, e achados clínicos ou outros exames complementares, que permitam ao médico efetuar um diagnóstico de tuberculose.
- Tuberculose extrapulmonar – paciente com evidências clínicas, achados laboratoriais, inclusive histopatológicos compatíveis com tuberculose extrapulmonar ativa, em que o médico toma a decisão de tratar com esquema específico; ou paciente com, pelo menos, uma cultura positiva para *M. tuberculosis*, de material proveniente de uma localização extrapulmonar.

Critério clínico-epidemiológico

O raciocínio diagnóstico deve se desenvolver a partir do exame clínico, dos dados epidemiológicos e da interpretação dos resultados dos exames solicitados. Em situações em que o diagnóstico laboratorial não pode ser realizado, o clínico pode confirmar o caso pelo critério clínico epidemiológico, principalmente quando de história de contato com doentes de tuberculose, fator de importância primordial para a suspeição diagnóstica.

Descartados

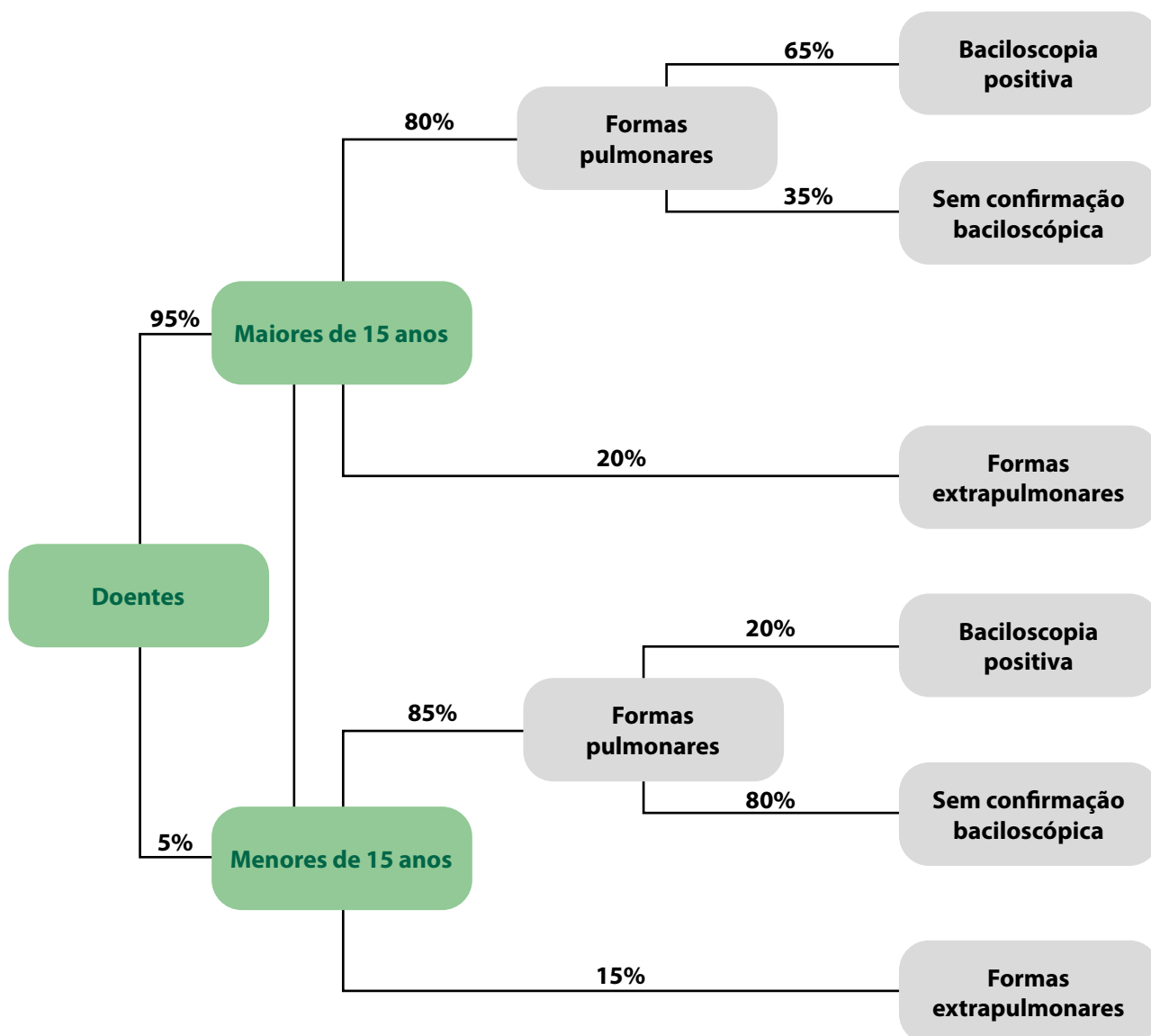
Casos suspeitos que, apesar de sintomatologia compatível, apresentaram resultados negativos nos exames laboratoriais. Principalmente, quando se confirma outra patologia, na busca de diagnóstico diferencial¹¹.

bvms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_epidemiologica_7ed.pdf. Acesso em: 072 set. 2025.

¹⁰ *Ibid.*, p. 65.

¹¹ *Ibid.*, p. 52

Figura 1. Distribuição da tuberculose no Brasil, segundo idade e formas clínicas



Fonte: Guia de Vigilância Epidemiológica, Ministério da Saúde, 2009, Caderno 7, p. 54.

Os dados epidemiológicos do Sinan podem ser acessados em pelo respectivo portal na Internet¹².

¹² DADOS epidemiológicos Sinan. **Sistema de Informação de Agravos de Notificação**, 13 maio 2016. Atualizado em 02 de junho de 2023. Disponível em: <https://portalsinan.saude.gov.br/dados-epidemiologicos-sinan#content>. Acesso em: 07 abr. 2026.

A título de exemplo, vejamos o número de casos confirmados de tuberculose na região metropolitana I no ano de 2024, por mês de início do tratamento segundo o mês do diagnóstico:

TUBERCULOSE - Casos confirmados notificados no Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Rio de Janeiro
Casos confirmados por Mês Diagnóstico e Mês In. Tratamento
Região de Saúde (CIR) de notif: 33005 Metropolitana I Período: 2024

Mês Diagnóstico	Ign/Em Branco	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Total	22	1080	933	1011	1141	1126	988	1144	1182	1072	1082	969	981	12.731
Janeiro	3	997	47	20	4	3	3	1	1	2	1	2	1	1085
Fevereiro	1	-	854	80	13	6	1	6	2	-	3	-	2	968
Marco	3	-	-	893	36	10	4	5	1	3	1	1	-	957
Abril	2	2	1	1	1088	61	5	9	6	1	2	1	-	1178
Mai	2	4	3	1	-	1046	51	17	3	3	3	3	1	1137
Junho	2	3	2	1	-	-	924	63	5	8	1	3	1	1013
Julho	1	1	2	2	-	-	-	1043	55	11	5	4	1	1125
Agosto	3	6	1	1	-	-	-	-	1109	56	11	2	3	1192
Setembro	-	5	4	2	-	-	-	-	-	988	61	10	12	1082
Outubro	1	6	2	1	-	-	-	-	-	-	994	62	7	1073
Novembro	1	7	7	2	-	-	-	-	-	-	-	881	57	955
Dezembro	3	50	10	7	-	-	-	-	-	-	-	-	896	966

Fonte: Ministério da Saúde/SVSA - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net

Notas:

1. Excluídos os registros encerrados com mudança de diagnóstico.
2. Períodos disponíveis - Correspondem aos anos de diagnóstico dos casos (até 2024).
3. Para tabular dados epidemiológicos de um determinado ano selecione na linha a variável de interesse, e todos os posteriores até o ano atual (para incluir casos notificados com atraso) e em "Seleções Disponíveis" assinala os anos do diagnóstico: - Ex. para tabular o nº de casos diagnosticados em 2007 segundo UF de residência selecione: na linha a "UF de residência" na Coluna a variável "Ano do diagnóstico" em Períodos disponíveis 2007 até o ano atual em Seleções o "Ano do diagnóstico" de 2007.
4. Para cálculo da incidência selecione o local de residência e as seguintes categorias da variável "Tipo de entrada": caso novo, não sabe e pós óbito.
5. A variável "Beneficiário de programa de transferência de renda do governo" não contém dados do Estado de São Paulo (SP). Quanto a variável "Terapia antirretroviral durante o tratamento da TB", os dados do estado de SP foram inseridos a partir do segundo semestre de 2016.
6. Não é possível calcular indicadores relacionados aos contatos de tuberculose.
7. Em 2014, foram incluídas as seguintes variáveis no Sinan Net (Tuberculose): populações especiais (população privada de liberdade, população em situação de rua, profissional de saúde e imigrante), doenças e agravos associados (uso de drogas ilícitas e tabagismo), beneficiário de programa de transferência de renda do governo, terapia antirretroviral durante o tratamento para a TB, teste molecular rápido TB (TRM-TB) e teste de sensibilidade; as categorias: pós-óbito na variável tipo de entrada; e as categorias: mudança de esquema, falência e abandono primário na variável situação de encerramento. Por conta disso, não há informações para essas variáveis em anos anteriores.
8. A variável "institucionalizado" foi descontinuada em 2015. Portanto, para análise referente à população privada de liberdade após esse período, utilizar a variável "PPL" (população privada de liberdade).
9. Para informações detalhadas sobre o Sinan – Tuberculose e sobre as análises de indicadores epidemiológicos e operacionais da tuberculose, acessar o link: <http://portalsinan.saude.gov.br/tuberculose>
10. Em caso de dúvidas, encaminhar e-mail para: tuberculose@saude.gov.br
11. Dados de 2001 a 2019 estão finalizados.
12. Dados de 2019 passaram por correção em setembro/2025.
13. Dados de 2020 a 2024 atualizados em setembro/2025, sujeitos à revisão.
14. Dados a partir de 2020 referentes ao estado do Espírito Santo são oriundos do Sistema de Informação e-SUS VS, em uso pelo estado desde janeiro de 2020.
15. Dados referentes ao estado de São Paulo são oriundos do Sistema de Controle de Pacientes com Tuberculose TBWEB.
16. Dados disponibilizados no TABNET em 10/2025, após homologação da Coordenação Geral de Vigilância da Tuberculose, Micoses Endêmicas e Micobactérias não Tuberculosas /CGTM/SVSA

4. Programa Nacional de Controle da Tuberculose

Um documento que traz informações importantes sobre esse programa é o “Brasil Livre da tuberculose: plano nacional pelo fim da tuberculose como problema de saúde pública”¹³.

5. Programas em nível estadual (RJ)

O enfrentamento da tuberculose no Estado do Rio de Janeiro é feito através do Plano Estadual de Controle e Eliminação da Tuberculose (2021-2025), que visa reduzir a incidência da doença por meio de ações conjuntas com a sociedade civil e outros setores. As estratégias incluem o fortalecimento da atenção à saúde, com foco em diagnóstico, tratamento e prevenção, a oferta de cartão-alimentação para pacientes, a capacitação de profissionais de saúde e o uso de um painel *online* para monitorar a situação e disseminar informações. Há também um pacto com os 92 municípios do estado para combater a doença.

A Lei Estadual nº 8.746, de 09 de março de 2020, institui a Política Estadual de Controle e Eliminação da Tuberculose no Estado do Rio de Janeiro. O art. 18 prevê que:

Art. 18. É garantido o direito à alimentação para as pessoas acometidas por tuberculose, inclusive por meio da utilização de restaurantes populares e do recebimento de cesta básica¹⁴.

Segundo a Secretaria de Estado de Saúde – SES-RJ:

Estudos mundiais apontam que pessoas com tuberculose têm seus gastos aumentados em cerca de 20%, incluindo os custos com a alimentação durante o tratamento, mesmo recebendo atendimento gratuito pelo SUS. Por conta disso, a SES-RJ implementou o cartão-alimentação mensal de R\$250,00 para todos os pacientes que estiverem em tratamento.

Atualmente, mais de 6 mil pacientes estão recebendo o valor. A recarga é feita mensalmente e não há faixa de renda per capita para ter acesso ao benefício. O valor não entra no cálculo de renda de benefícios assistenciais, como o Bolsa Família, e o período de recebimento varia de seis a 18 meses, dependendo do tipo de tuberculose e do laudo médico. O benefício é suspenso quando o paciente interrompe ou finaliza o tratamento.

O cartão é administrado em cooperação técnica com a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Para gestão estadual dessa concessão, foi elaborado o Sistema de Suporte ao Auxílio-Alimentação (SISAA), em que os pacientes diagnosticados e que estão em tratamento são cadastrados pelas unidades municipais de atendimento para receber o benefício. Entre junho e agosto de 2024, a SES capacitou os coordenadores de tuberculose dos municípios para fazer os cadastros dos pacientes no SISAA¹⁵.

O seguinte documento oficial detalha os passos para implementação do programa: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Saúde. Subsecretaria de Vigilância e Atenção Primária à Saúde. Superintendência de Vigilância Epidemiológica e Ambiental. Coordenação de Vigilância Epidemiológica. Gerência de Tuberculose. Protocolo para implantação e operacionalização do Auxílio Alimentação aos usuários em tratamento de tuberculose no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2024.

¹³ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Brasil livre da tuberculose: plano nacional pelo fim da tuberculose como problema de saúde pública**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasil_livre_tuberculose_plano_nacional.pdf. Acesso em: 07 abr. 2026.

¹⁴ RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 8.746, de 9 de março de 2020**. Institui a política estadual de controle e eliminação da tuberculose [...]. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-8746-2020-rio-de-janeiro-institui-a-politica-estadual-de-controle-e-eliminacao-da-tuberculose-no-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 07 abr. 2026.

¹⁵ SECRETARIA de Estado de Saúde cria pacote de medidas para combater tuberculose. **Governo do Estado do Rio de Janeiro**, 13 mar. 2025. Saúde. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/saude/node/3219>. Acesso em: 07 abr. 2026.

No entanto, não foi possível encontrá-lo na *internet*.

O artigo “Auxílio alimentação: um elemento na estratégia para eliminação da tuberculose como problema de saúde pública no Estado do Rio de Janeiro”¹⁶, de Maíra Guazzi, publicado na Revista de Educação, Pesquisa e Informação em Saúde, em julho de 2025, explica com detalhes a evolução e a implementação do programa.

O artigo descreve a implementação do Auxílio Alimentação (AA) no estado do Rio de Janeiro (RJ) como uma estratégia para eliminar a tuberculose (TB) como um problema de saúde pública. A tuberculose é uma doença com forte determinação social e a interrupção do tratamento é um problema significativo no RJ, com uma taxa de 16,2% em 2023. O fornecimento de benefícios sociais, como o auxílio-alimentação, tem demonstrado ter um impacto positivo, resultando em menores taxas de interrupção do tratamento, maiores percentuais de cura e redução de óbitos. O auxílio é destinado a todos os pacientes com TB, TB drogarresistente (TBDR) e micobactéria não tuberculosa (MNT) que estão em tratamento no estado, exceto para pessoas privadas de liberdade e hospitalizadas. O valor do benefício é de R\$ 250,00 mensais, concedido durante todo o período do tratamento. O objetivo é apoiar a adesão ao tratamento e melhorar os indicadores de desfecho positivo.

A implementação do Auxílio Alimentação foi dividida em duas etapas devido à dificuldade dos municípios em operacionalizar o repasse de recursos. Inicialmente, em janeiro de 2022, a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro – SES-RJ repassou os recursos diretamente para os 92 fundos municipais de saúde. No entanto, um monitoramento contínuo revelou que os municípios enfrentavam problemas para utilizar o dinheiro, como dificuldades em acessar os recursos, falta de empresas interessadas em participar de licitações para a compra dos alimentos e o desinteresse dos gestores municipais. Em junho de 2024, apenas 33 municípios haviam conseguido iniciar a oferta do auxílio. Diante disso, a estratégia foi modificada na segunda etapa, iniciada em 2023. A SES-RJ centralizou a aquisição e distribuição de cartões de alimentação.

Para gerenciar o novo modelo, a SES-RJ contratou a elaboração de um sistema chamado Sistema de Suporte ao Auxílio Alimentação – SISAA, para a concessão e monitoramento do benefício. Entre junho e agosto de 2024, todos os 92 coordenadores municipais de TB foram treinados para usar o sistema e a primeira lista de beneficiários foi gerada em setembro de 2024. Além disso, a SES-RJ também contratou uma pesquisa para avaliar o impacto do auxílio nos desfechos de tratamento da TB, com os resultados previstos para serem avaliados em 2025 por meio da Pesquisa “ProtecTB”. A iniciativa está alinhada com a estratégia “End TB” da Organização Mundial da Saúde (OMS), que busca erradicar a doença e reduzir custos catastróficos para as famílias afetadas.

6. Concessão de BPC e auxílio-doença para quem tem tuberculose ativa

Não há uma lista de doenças que gerem o direito a esses benefícios assistencial e previdenciário. O BPC tem como requisitos, no caso da tuberculose, a incapacidade laborativa e a constatação da vulnerabilidade social (requisito da renda familiar), o que será verificado pelo perito do INSS e pelo serviço social. O mesmo no caso do auxílio-doença ou, ainda, aposentadoria por incapacidade permanente, caso a tuberculose gere sequelas permanentes que limitem a capacidade laborativa, levando-se em consideração, também, a atividade laboral exercida pelo segurado antes de desenvolver a doença.

No caso da aposentadoria recebida por quem tem diagnóstico de tuberculose ativa, o benefício previdenciário fica isento de Imposto de Renda, nos termos do art. 6º, inciso XIV da Lei nº 7.713/1998¹⁷.

¹⁶ GUAZZI, Maíra. Auxílio alimentação: um elemento na estratégia para eliminação da tuberculose como problema de saúde pública no Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Educação, Pesquisa e Informação em Saúde**, v. 3, p. 01-07, 2025. Disponível em: <https://repis.saude.rj.gov.br/repis/article/view/57/57>. Acesso em: 07 abr. 2026.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988**. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm. Acesso em: 07 abr. 2026.

7. Conclusão

Em atenção à solicitação do 4º Núcleo Regional de Tutela Coletiva e considerando os dados técnicos e normativos apresentados sobre a vigilância epidemiológica e a assistência social no âmbito do SUS, apresentamos a síntese das respostas aos questionamentos formulados:

- a) **Sobre a obrigatoriedade da notificação:** A tuberculose é, sim, uma doença de notificação compulsória. Ela consta como o item 63 da Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública, conforme definido atualmente pela Portaria GM/MS Nº 6.734, de 18 de março de 2025, devendo ser notificada semanalmente.
- b) **Sobre a responsabilidade pela notificação:** A notificação primária é dever da unidade de saúde que atende o paciente. O fluxo estabelecido determina que a unidade de saúde notifique a Secretaria Municipal de Saúde, a qual é responsável por encaminhar os dados ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan).
- c) **Sobre o acesso aos dados:** Os dados da notificação são públicos e as informações epidemiológicas do Sinan podem ser acessadas diretamente através do portal do Ministério da Saúde. A consulta ao SINAN pode ser feita na Internet¹⁸.
- d) **Sobre o cartão-alimentação no Estado do RJ:** Existe política pública ativa de concessão de benefício. A Secretaria de Estado de Saúde (SES-RJ) implementou um cartão-alimentação mensal no valor de R\$ 250,00 para pacientes em tratamento.
- e) **Requisitos e acesso:** O benefício é destinado a todos os pacientes com diagnóstico de tuberculose ativa (exceto privados de liberdade e hospitalizados). Não há exigência de faixa de renda *per capita*. O cadastro é realizado pelas unidades municipais de atendimento através do Sistema de Suporte ao Auxílio-Alimentação (SISAA).
- f) **Sobre o acesso a benefícios assistenciais e previdenciários (benefício de prestação continuada, aposentadoria, auxílio-doença):** O diagnóstico de tuberculose ativa, por si só, não gera concessão automática de benefícios como BPC ou auxílio-doença, pois não há uma lista de doenças que garanta esse direito de imediato.
- g) **Crêterios:** Para o BPC, é necessária a constatação de incapacidade laborativa e vulnerabilidade social (renda), avaliadas por perícia médica e social do INSS. Para o auxílio-doença ou aposentadoria por incapacidade, exige-se a comprovação de que a doença gerou incapacidade para o trabalho ou sequelas permanentes, além da qualidade de segurado e cumprimento da carência definida pela Lei nº 8.213 para cada caso.
- h) **Isenção Fiscal:** É importante notar que aposentados com diagnóstico de tuberculose ativa têm direito à isenção de Imposto de Renda sobre seus proventos art. 6º, inciso XIV da Lei nº 7.713/1998).

É o parecer.

Rio de Janeiro, 03 de setembro de 2025.

LUÍZA FERNANDES CASTELO MACIEL
Subcoordenadora de Saúde

RENATA PINHEIRO PEREIRA
Subcoordenadora de Saúde

¹⁸ INFORMAÇÕES de saúde. In: DATASUS: tecnologia da Informação a Serviço do SUS. **Ministério da Saúde**, Brasília, DF, [2025]. Disponível em: <https://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinannet/cnv/tubercrj.def>. Acesso em: 07 abr. 2026.

12.2. Enunciados 2025/COSAU/DPGERJ

Enunciados aprovados pela Coordenação de Saúde acerca da aplicação dos Temas 06 e 1234 da Repercussão Geral do STF

ENUNCIADO Nº 01. Decisão da CONITEC fundamentada exclusivamente no critério da economicidade. A decisão da CONITEC que deixa de incorporar um medicamento já registrado na Anvisa exclusivamente pelo critério da sua economicidade pode ser vulneradora, no caso concreto, do princípio da igualdade constitucional (art. 5º, *caput*, CRFB/88) e da equidade (art. 196, CRFB e art. 7º, IV da Lei 8.080/90), posto que o fármaco, com o registro na Anvisa, estará disponível para a comercialização no mercado privado e será negado à parte exclusivamente pela sua hipossuficiência financeira. O critério da economicidade pode ser idôneo à não incorporação para toda a população, mas não ter justificativa no caso concreto, uma vez comprovada a impossibilidade de utilização dos substitutos terapêuticos ou, até mesmo, sua inexistência.

ENUNCIADO Nº 02. Conceito de medicamento não incorporado. De acordo com os Temas 06 (RE 566.471) e 1234 (RE 1.366.243), do Supremo Tribunal Federal, são considerados medicamentos não incorporados: (i) os medicamentos que não estão previstos nas políticas públicas do SUS, (ii) os medicamentos previstos nos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDTs) para outras finalidades, (iii) os medicamentos sem registro na Anvisa e

(iv) os medicamentos em uso *off label* sem PCDT ou que não integrem listas do componente básico.

ENUNCIADO Nº 03. Medicamentos incorporados disponibilizados e em processo de disponibilização à população. São considerados medicamentos incorporados aqueles que, após o processo de incorporação, ainda não foram disponibilizados à população (ex. algumas insulinas do Componente Especializado). Isso porque, pela decisão nos Temas 06 e 1234, são considerados incorporados os medicamentos disponibilizados à população e aqueles em processo de disponibilização (tanto dentro quanto fora do prazo legal).

ENUNCIADO Nº 04. Medicamentos sem registro na Anvisa 01. Os medicamentos com eficácia e segurança comprovadas e testes concluídos, mas ainda sem registro na Anvisa, continuam sendo regidos pelo Tema 500 do STF (RE 655.718, j. 22/05/2019), de sorte que sua postulação judicial pode ser feita, sempre perante a Justiça Federal, porque o polo passivo é composto pela União, e desde que preenchidos os seguintes requisitos: a) existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras); b) existência de registro do medicamento pleiteado em renomadas agências de regulação no exterior; c) inexistência de substituto terapêutico registrado na Anvisa.

ENUNCIADO Nº 05. Medicamentos *off label* com PCDT. São considerados incorporados os medicamentos em uso *off label* (fora da bula) mas com Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) no Brasil, já que a incorporação de medicamentos pode se dar fora das hipóteses previstas na bula.

ENUNCIADO Nº 06. Medicamentos com PCDT para outras finalidades. São considerados não incorporados os medicamentos que, embora estejam previstos em Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), o estão para outras finalidades que não a demandada pelo usuário da Defensoria Pública. É o caso, por exemplo, de haver previsão de incorporação para a doença X, mas não haver previsão de incorporação para a doença Y, de sorte que o medicamento será considerado incorporado para a doença X e não incorporado para a doença Y.

ENUNCIADO Nº 07. Medicamentos oncológicos. Os medicamentos oncológicos estão abarcados nos Temas 06 e 1234, do STF, de modo que serão postulados perante a Justiça Federal ou Estadual a depender se o custo anual do tratamento for igual ou superior a 210 (duzentos e dez) salários mínimos, considerando o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) divulgado pela tabela CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos), na alíquota zero, caso em que serão postulados perante a Justiça Federal, ou inferior a 210 (duzentos e dez) salários mínimos, caso em que serão postulados perante a Justiça Estadual.

ENUNCIADO Nº 08. Bloqueio de valor para aquisição de medicamento oncológico. No caso de medicamento oncológico, na hipótese de bloqueio de valor nas contas do ente federativo para a aquisição

do medicamento, poderá o(a) defensor(a) requerer ao juízo a aplicação do art. 11 da Recomendação n. 46/2023, do Conselho Nacional de Justiça, para que o valor seja diretamente direcionado à unidade de saúde em que a parte realiza o tratamento, já que, regra geral, os hospitais habilitados em oncologia pelo SUS são os responsáveis pela aquisição e dispensação dos medicamentos para tratamento do câncer.

ENUNCIADO Nº 09. Aplicação exclusiva dos temas a medicamentos. Os temas 06 e 1234 referem-se exclusivamente aos medicamentos, estando excluídas órteses, próteses e equipamentos médicos, bem como quaisquer outros insumos e produtos, e igualmente procedimentos terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar.

ENUNCIADO Nº 10. Inaplicabilidade dos temas aos produtos à base de *Cannabis*. Os temas 06 e 1234 não se aplicam aos produtos à base de *Cannabis*. Neste caso, mesmo sem registro na Anvisa, tais produtos podem ser postulados judicialmente desde que: a) sua importação esteja autorizada pela Agência de Vigilância Sanitária; b) seja comprovada a incapacidade econômica do paciente; c) seja demonstrada a imprescindibilidade clínica do tratamento; d) seja demonstrada a impossibilidade de substituição por medicamento constante das listas oficiais de dispensação de medicamentos do SUS, tudo em conformidade com o Tema nº 1.161 do STF (RE 1.165.959/SP, j. 22/10/2021). Quanto aos produtos à base de *Cannabis* que já tiverem sido incorporados às políticas públicas, bastará ao autor demonstrar o cumprimento do protocolo estabelecido pelo SUS.

ENUNCIADO Nº 11. Competência da Justiça Federal. São de competência da Justiça Federal as ações que visem ao (i) fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa (Tema 500 do STF); (ii) medicamentos padronizados do Grupo 1 A do Componente Especializado e medicamentos do Componente Estratégico, haja vista que a aquisição desses fármacos se dá pela União; (iii) medicamentos não padronizados cujo custo anual do tratamento seja igual ou superior a 210 (duzentos e dez) salários mínimos, considerando o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) divulgado pela tabela CMED (Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos), na alíquota zero (Tema 1234 do STF).

ENUNCIADO Nº 12. Encaminhamento ao Núcleo Nacional de Interiorização da DPU. Nos casos de competência exclusiva da Justiça Federal, nas Subseções Judiciárias não atendidas por Unidades ou Núcleos Regionais da Defensoria Pública da União (DPU), deve o(a) Defensor(a) Público(a) encaminhar o usuário do serviço ao Núcleo Nacional de Interiorização em Saúde (NNIS) da Defensoria Pública da União, o qual atende através do e-mail: atendimento.nnis@dpu.def.br e foi criado pela Portaria GABDPGF DPGU Nº 1.698, de 26 de novembro de 2024.

ENUNCIADO Nº 13. Competência aferida exclusivamente pelo valor do medicamento não incorporado. Para a aferição da competência da Justiça Federal, será considerado exclusivamente o custo anual do medicamento não incorporado, considerando o PMVG (situado na alíquota zero) divulgado pela tabela CMED, desprezando-se o custo anual dos demais medicamentos incorporados pleiteados em conjunto e independentemente da existência de cumulação alternativa de outros pedidos, envolvendo obrigação de fazer, pagar ou de entregar coisa.

ENUNCIADO Nº 14. Competência da Justiça Estadual (medicamentos incorporados). Os medicamentos que integram o Componente Básico (CBAF) e os Componentes Especializados da Assistência Farmacêutica 1B, 2 e 3 (CEAF 1B, 2 e 3) serão postulados perante a Justiça Estadual, visto que sua aquisição compete aos Municípios e Estados, podendo a parte autora incluir ambos no polo passivo da ação, por força da solidariedade constitucional entre os entes (Art. 196, CRFB/88).

ENUNCIADO Nº 15. Aplicação intertemporal das novas regras de competência. As novas regras de competência do Tema 1234 aplicam-se exclusivamente aos feitos ajuizados após a publicação do resultado do julgamento de mérito no Diário de Justiça Eletrônico, o que ocorreu em 19/09/24. Dessa forma, os processos que, antes da publicação do julgamento, tramitavam na Justiça Estadual não devem ser remetidos à Justiça Federal.

ENUNCIADO Nº 16. Aplicação intertemporal dos novos requisitos trazidos pelos temas. Os novos requisitos trazidos pelos Temas 06 e 1234 para a postulação judicial de medicamentos constituem proposições a serem provadas durante a instrução processual, encerrando verdadeiras regras de mérito, e alguns (como por exemplo, a demonstração da ilegalidade do ato da CONITEC) encerram também regra processual de inversão do ônus da prova. Por esse motivo, não se aplicam às instruções iniciadas antes da publicação da Súmula Vinculante nº 61, que ocorreu em 03/10/2024, por força do art. 14, do CPC, pelo qual a norma processual será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados, já havendo precedentes nesse sentido no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

ENUNCIADO Nº 17. Aplicação intertemporal dos novos temas e coisa julgada. Em apreço à garantia constitucional da coisa julgada (Art. 5º, XXXVI, CRFB/88), descabe a incidência das Súmulas Vinculantes nº 60 e 61 a processos já transitados em julgado.

ENUNCIADO Nº 18. Controle do ato administrativo discricionário da CONITEC. O ato de não incorporação do medicamento pela CONITEC, por ser discricionário, não admite a incursão no mérito administrativo. É passível, no entanto, de controle, devendo estar vinculado à existência, à veracidade e à legitimidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, nos termos do próprio Tema 1234 do STF.

ENUNCIADO Nº 19. Ilegitimidade superveniente da decisão da CONITEC. Considerando a possibilidade de controle do ato administrativo discricionário da CONITEC (Enunciado 18), o mesmo poderá ser considerado ilegítimo quando novos estudos, não disponíveis quando da época da análise da incorporação, demonstrarem a eficácia, acurácia, efetividade e segurança do medicamento ao tratamento da doença da parte, como inclusive decidiu o Min. Gilmar Mendes (STF), na Reclamação Constitucional nº 75.188/DF (j. em 31/01/2025).

ENUNCIADO Nº 20. Questionabilidade judicial dos PCDTs. Desde a STA 175-AgR/CE, o Supremo Tribunal Federal (STF) entende que os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas do SUS não são inquestionáveis e permitem a sua contestação judicial.

ENUNCIADO Nº 21. Morosidade de incorporação de novas tecnologias e possibilidade de impugnação judicial. Nos termos da STA 175 AgR, j. julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a morosidade na análise de incorporação de novas tecnologias não pode ser imputada à parte, sob pena de violação ao princípio da integralidade do SUS (Art. 198, inciso II, CRFB/88) e ao princípio da isonomia entre os cidadãos brasileiros (Art. 5º, *caput*, CRFB/88), já que haverá desigualdade entre as opções disponíveis aos usuários da rede pública e os usuários da rede privada, podendo, neste caso, a omissão administrativa ser objeto de impugnação judicial.

ENUNCIADO Nº 22. Inversão do ônus da prova em casos graves e urgentes ou quando for caso de extrema vulnerabilidade do paciente. Em casos graves e urgentes ou quando o paciente estiver em situação de extrema vulnerabilidade, sugere-se ao(à) defensor(a) público(a) **requerer ao juízo a inversão do ônus da prova**, na forma do art. 373, §3º, inciso II, CPC, quanto aos requisitos previstos nos temas 06 e 1234 que trazem regras dessa natureza (de inversão do ônus da prova), quais sejam: a) ilegalidade do ato de não incorporação pela CONITEC; b) impossibilidade de substituição por outro medicamento constante das listas do SUS; c) comprovação da eficácia, segurança, efetividade e segurança do tratamento e d) imprescindibilidade clínica do tratamento.

ENUNCIADO Nº 23. Bula do medicamento como meio de prova da eficácia/segurança/qualidade. Para os medicamentos registrados na Anvisa, mas não incorporados pela CONITEC, a bula do medicamento registrada na Anvisa deve ser levada em consideração para fins de prova da eficácia, segurança e qualidade do fármaco, visto que o STF, quando julgou o Tema 500 da Repercussão Geral (RE 657.718, j. 09/11/2020), entendeu que “o registro na Anvisa constitui proteção à saúde pública, atestando a eficácia, segurança e qualidade dos fármacos comercializados no país, além de garantir o devido controle de preços.”

ENUNCIADO Nº 24. Inaplicabilidade do PMVG para aquisição em farmácia. A aplicação do Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) no caso de bloqueio judicial de medicamentos restringe-se às hipóteses em que a serventia judicial efetivamente operacionalizar a compra junto ao fornecedor de produto ou serviço, com pagamento pelo ente federado. Não se aplica o PMVG quando o bloqueio judicial destinar-se à liberação de valores em favor da parte autora, para aquisição do fármaco em farmácias comerciais, as quais não estão sujeitas à observância do referido parâmetro de preço.

LUÍZA FERNANDES CASTELO MACIEL

Subcoordenadora de Saúde

RENATA PINHEIRO PEREIRA

Subcoordenadora de Saúde

CAPÍTULO

13





NÚCLEO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

13.1. Nota técnica nº 01/2025/NUDECON/DPGERJ

Deliberação da Associação de Hospitais do Estado do Rio de Janeiro (AHERJ). Recomendação de suspensão coletiva de atendimentos aos beneficiários da Unimed Ferj. Violação aos direitos fundamentais e ao sistema de proteção ao consumidor.

O NÚCLEO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (NUDECON), no exercício de suas prerrogativas institucionais de defesa dos interesses individuais e coletivos dos necessitados (art. 134 da CRFB/88¹), vem, pela presente Nota Técnica, manifestar repúdio à recomendação de suspensão coletiva de atendimentos aos beneficiários da Unimed Ferj, deliberada pela Associação de Hospitais do Estado do Rio de Janeiro (AHERJ) e pela Federação dos Hospitais e Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FEHERJ). A medida, anunciada sob a justificativa de inadimplência da operadora, representa uma grave violação aos direitos fundamentais e ao sistema de proteção ao consumidor, fundamentada nos seguintes pontos:

- 1) Do abuso de direito e violação da boa-fé objetiva: Embora o inadimplemento contratual confira ao credor o direito de buscar a satisfação do seu crédito, a suspensão coletiva e coordenada de serviços essenciais transborda o exercício regular de um direito. Configura-se como abuso de direito (art. 187 do Código Civil²), pois viola os fins sociais e econômicos do contrato e a boa-fé objetiva, utilizando o consumidor hipossuficiente como “moeda de troca” ou escudo em uma disputa comercial alheia a ele.
- 2) Da natureza essencial do serviço de saúde: A assistência à saúde, ainda que suplementar, é serviço de utilidade pública e relevância social (art. 197 da CRFB/1988³). A transferência do risco do negócio ao consumidor é prática abusiva vedada pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 51, IV⁴). Dessa forma, conflitos financeiros entre prestadores e operadoras não autorizam o rompimento do princípio da continuidade dos serviços essenciais.
- 3) Do risco à integridade e vida (menor onerosidade excessiva): A interrupção de tratamentos, cirurgias e atendimentos de urgência impõe ao consumidor um ônus desproporcional e irreversível. A medida fere o princípio da menor onerosidade, pois existem meios processuais e extrajudiciais adequados para a cobrança de dívidas que não envolvam o cerceamento do direito à vida e à saúde de milhares de fluminenses.

¹ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 abr. 2026)

² Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 06 abr. 2026).

³ Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 abr. 2026)

⁴ Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: [...]

IV – estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade; (BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 06 abr. 2026).

- 4) Do descredenciamento em massa: A Lei nº 9.656/1998⁵ estabelece ritos rígidos para a alteração de rede credenciada, exigindo comunicação prévia de 30 dias e substituição por prestador equivalente. A suspensão orquestrada por dezenas de hospitais simultaneamente visa burlar a eficácia da norma, criando um cenário de desassistência sistêmica.

Considerações finais

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro informa que já iniciou o monitoramento dos impactos desta decisão e está em contato com a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) para que exerça seu poder de polícia.

Não hesitaremos em adotar as medidas judiciais cabíveis, a fim de preservar a dignidade dos assistidos e a higidez do sistema de saúde.

Aos consumidores que tiverem atendimento negado, orientamos a formalização imediata da denúncia junto à ANS e a busca pelo atendimento da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 2025.

LUCIANA TELLES DA CUNHA

Coordenadora do Núcleo de Defesa do Consumidor

TATHIANE CAMPOS SOARES

Subcoordenadora do Núcleo de Defesa do Consumidor

⁵ BRASIL. **Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm. Acesso em: 06 abr. 2026.

CAPÍTULO

14



**NÚCLEO DE
COMBATE AO RACISMO
E À DISCRIMINAÇÃO
ÉTNICO-RACIAL**

14.1. Nota Técnica nº 01/2025/NUCORA/DPGERJ

Recomendação para a utilização obrigatória do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial do CNJ e aplicação de jurisprudência estratégica em demandas envolvendo pessoas negras.

1. Introdução

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em novembro de 2024, aprovou o Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial¹, tornando sua aplicação obrigatória em todo o Poder Judiciário brasileiro. Esta iniciativa reconhece que, para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, o Judiciário e seus operadores devem atuar ativamente contra a reprodução do racismo em todas as suas dimensões.

Para a Defensoria Pública, este instrumento é fundamental na promoção de uma defesa técnica que transcenda a análise fria da lei, alcançando a equidade material e o dismantelamento de desigualdades estruturais que afetam a população afrodescendente em todas as áreas do Direito.

2. O mandado constitucional e o novo bloco de constitucionalidade

A adoção da perspectiva racial não é uma mera recomendação ética, mas um mandado constitucional. O Estado brasileiro possui o dever jurídico de mitigar e suprimir os efeitos do racismo, obrigação reforçada pela internalização da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (CIRDI), que possui status de emenda constitucional no nosso ordenamento (Decreto nº 10.932/2022²).

O Protocolo de Raça do CNJ orienta que magistrados e operadores do Direito devem estar atentos a práticas aparentemente neutras que, na realidade, produzem impactos desproporcionais e negativos para pessoas negras, configurando a chamada discriminação indireta.

3. Diretrizes para a atuação da Defensoria Pública

Sugere-se que as petições e manifestações da Defensoria Pública do Rio de Janeiro incorporem as diretrizes do Protocolo, especialmente nos seguintes aspectos:

- **Instrução e Valoração de Provas:** É necessário coibir o uso de estereótipos racistas que minimizam a palavra da vítima negra ou pressupõem periculosidade em réus negros. Deve-se requerer que relatos de tortura ou abordagens policiais sejam analisados sob o prisma da seletividade racial.
- **Defesa da Autonomia e Vínculos Familiares no Direito de Família:** O Defensor deve atuar para impedir que a vulnerabilidade econômica ou o local de moradia em áreas periféricas sejam utilizados como critérios para a destituição do poder familiar ou perda da guarda, sob o risco de institucionalizar a subalternização da população negra. É necessário, também, coibir a “alienação parental racial”, praticada quando um dos genitores deprecia a ancestralidade ou a tonalidade de pele do outro perante o filho.

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de racial**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-2.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

² BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10932.htm. Acesso em: 07 abr. 2026.

- **Aproximação das Partes:** Garantir que o sistema de justiça respeite as complexidades de mulheres negras (interseccionalidade), pessoas idosas negras, crianças e adolescentes, reconhecendo o trauma acumulado por sucessivos episódios de discriminação.
- **Interpretação Antirracista:** Utilizar conceitos como o racismo estrutural, institucional e recreativo³ para fundamentar pedidos de indenização ou absolvição, demonstrando que o Direito não é neutro e muitas vezes reproduz hierarquias coloniais.
- **Impulso ao Controle de Convencionalidade:** As petições devem suscitar a aplicação da CIRDÍ e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, lembrando ao magistrado o seu dever de atuar como “juiz interamericano” para aplicar a norma mais benéfica à proteção dos direitos humanos da pessoa negra.
- **Adoção de Linguagem Acessível e Intercultural:** Deve-se garantir que a comunicação em audiências seja clara e adequada ao contexto sociocultural da pessoa negra assistida, assegurando que ela compreenda plenamente as etapas e os efeitos do processo.

4. Jurisprudência estratégica e precedentes

Para a implementação da perspectiva racial, é fundamental que a Defensoria Pública utilize também precedentes que já consolidaram o entendimento de que o racismo é estrutural e que suas manifestações, ainda que sutis ou “recreativas”, geram dever de indenizar e punir.

4.1. Racismo recreativo e responsabilidade objetiva de instituições

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro proferiu decisão histórica em Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria em conjunto com o Ministério Público Estadual, estabelecendo que o “racismo recreativo” não é brincadeira, mas uma tecnologia de exclusão.

- **Processo nº 0817551-37.2022.8.19.0001 (TJRJ):** Reconheceu a responsabilidade civil objetiva por omissão de uma instituição de ensino privada pela prática de racismo recreativo recorrente contra aluna negra em grupo de mensagens.
- **Tese:** A omissão da escola no dever de vigilância e proteção configura dano moral coletivo *in re ipsa* (presumido). O acórdão destaca que a neutralidade institucional diante de ofensas raciais reforça o racismo estrutural.

4.2. Ilegalidade do perfilamento racial em abordagens policiais

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm invalidado provas obtidas através de “atitude suspeita” baseada unicamente na cor da pele.

- **Habeas Corpus 208.240 (STF):** O Ministro Edson Fachin estabeleceu que a busca pessoal sem fundada suspeita objetiva, baseada em filtragem racial, é nula.
- **Recurso em Habeas Corpus 158.580 (STJ):** A Sexta Turma decidiu que a “atitude suspeita” não pode ser fundada em parâmetros subjetivos como a cor da pele, sob pena de nulidade absoluta das provas derivadas.

³ **Racismo Estrutural:** Não é uma patologia social ou desarranjo isolado, mas um fenômeno derivado da própria estrutura da sociedade, manifestando-se no funcionamento “normal” das relações econômicas, políticas e jurídicas. É um processo histórico que naturaliza a desigualdade e molda o consciente e o inconsciente dos indivíduos através de padrões de clivagem racial. **Racismo Institucional:** Refere-se ao funcionamento das instituições (públicas ou privadas) cujas normas, procedimentos e linguagens conferem privilégios ou desvantagens com base na raça, independentemente da intenção individual. Opera subordinando o direito e a democracia às necessidades da manutenção da hegemonia de grupos dominantes. **Racismo Recreativo:** Consiste no uso do humor, piadas e narrativas aparentemente inofensivas para encobrir hostilidade racial e perpetuar estereótipos negativos sobre minorias. É uma estratégia política-cultural que visa manter a respeitabilidade e estima social como privilégio exclusivo do grupo racial dominante, desumanizando o outro por meio do ridículo.

4.3. Imprescritibilidade e inafiançabilidade da injúria racial

A equiparação definitiva da injúria racial ao crime de racismo garante que a pretensão punitiva não se perca no tempo.

- Habeas Corpus 154.248 (STF): O Plenário do STF decidiu que o crime de injúria racial (art. 140, § 3º, do CP) é equiparado ao crime de racismo e, portanto, imprescritível, conforme o art. 5º, XLII, da Constituição Federal.
- Lei 14.532/2023⁴: Consolidou este entendimento legislativamente, inserindo a injúria racial diretamente na Lei 7.716/89⁵.

4.4. Vedação de acordos em crimes de racismo

O STF tem entendimento no sentido de que crimes que ferem a dignidade da pessoa humana e a ordem constitucional antirracista não admitem soluções simplificadas.

- RHC 222.599 (STF): Decisão que veda a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) em casos de injúria racial e racismo.
- Fundamento: A necessidade de uma resposta estatal adequada à gravidade do crime e à proteção da coletividade negra impede a transação penal ou o ANPP.

4.5. Competência da Justiça Estadual para Racismo na Internet

- Agravo Interno no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) – STF e Conflito de Competência no STJ: Fixou-se entendimento de que a divulgação de mensagens racistas na internet, por si só, não atrai a competência da Justiça Federal, devendo o processo tramitar na Justiça Estadual, o que atrai a atuação das Defensorias Públicas Estaduais.
- Referência: ARE 1.053.961 (Rel. Min. Dias Toffoli) e ACO 1.780 (Rel. Min. Luiz Fux).

4.6. Inexistência de "racismo reverso" no ordenamento brasileiro Jurisprudência do STJ

No HC 929.002 – AL (2024/0256174-0), relatado pelo Ministro Og Fernandes e julgado em 04/02/2025, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu, de ofício, pela atipicidade da conduta de injúria racial quando dirigida a pessoas brancas.

Em julgamento de habeas corpus, o STJ trancou a ação penal ajuizada contra um homem negro que chamou um italiano branco de "escravista cabeça branca europeia".

Fundamentação da Tese: O julgado estabelece que a injúria racial visa proteger grupos minoritários historicamente discriminados, não se aplicando a ofensas dirigidas a pessoas brancas por sua condição. O conceito de "racismo reverso" é rejeitado pois o racismo é compreendido como um fenômeno estrutural de poder que afeta grupos minoritários, e não grupos majoritários que ocupam posições de hegemonia.

⁴ BRASIL. **Lei nº14.532, de 11 de janeiro de 2023**. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14532.htm. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁵ BRASIL. **Lei nº7.716, de 05 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 07 abr. 2026.

5. Conclusão

A aplicação rigorosa do Protocolo do CNJ e dos precedentes aqui elencados não é uma faculdade, mas um imperativo constitucional e convencional para todo o sistema de justiça. A atuação estratégica e vigilante de cada Defensora e Defensor Público é o fator determinante para garantir que o processo judicial deixe de ser um espaço de reprodução de violências para se tornar o palco da verdadeira emancipação e dignidade da população negra.

Ao pautar nossas teses com perspectiva racial, a Defensoria Pública assume seu papel de vanguarda na construção de uma jurisdição efetivamente democrática, onde a igualdade deixe de ser uma abstração teórica para se tornar a realidade viva de cada cidadão assistido.

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 2025.

LUCIANA DA MOTA GOMES DE SOUZA

Coordenadora do Núcleo de Combate ao Racismo e à Discriminação Étnico-Racial

ANEXO

Capítulo de fundamentação jurídica para ser inserida em demandas judiciais que exigem aplicação do Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Raça

Da perspectiva racial, da discriminação indireta e da necessidade de aplicação da Agenda 2030 e do Protocolo de Julgamento com Perspectiva Racial do CNJ⁶

A Agenda 2030 compõe compromissos institucionais assumidos pelo Poder Judiciário brasileiro. Por meio da Portaria nº 133/2018⁷, o Conselho Nacional de Justiça incorporou formalmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável às diretrizes de atuação do Judiciário, reconhecendo que a jurisdição deve promover inclusão, reduzir desigualdades e assegurar acesso substantivo à justiça. Entre tais objetivos, destaca-se o ODS (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável) 10.

Especialmente, a meta 10.2, que determina que até 2030 os Estados devem “empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra⁸”.

Esse dever se harmoniza com o Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial, aprovado pelo CNJ em novembro de 2024 e de aplicação obrigatória em todo o Judiciário. O documento estabelece que magistrados e magistradas devem reconhecer que práticas aparentemente neutras podem reproduzir desigualdades raciais e, por isso, precisam ser analisadas à luz da história, das estruturas sociais e do impacto concreto sobre pessoas negras.

O Protocolo decorre do paradigma constitucional inaugurado em 1988, reforçado pela incorporação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Étnico-Racial e Formas Correlatas de Intolerância (CIRDI) ao ordenamento interno, com status de emenda constitucional desde o Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022.

A Convenção orienta que o Estado deve prevenir e remover práticas discriminatórias e define discriminação racial como qualquer distinção, exclusão ou restrição cujo propósito ou efeito seja limitar o exercício de direitos por pessoas negras.

A própria CIRDI reforça esse entendimento e define, em seu art. 1.1, que discriminação racial é:

[...] qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Parte⁹.

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de racial**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-2.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria nº 133, de 28 de setembro de 2018**. Institui o Comitê Interinstitucional destinado a realizar estudos e apresentar propostas para a integração das metas do Poder Judiciário com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁸ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles**. Brasília, DF: ONU Brasil, [20-]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10>. Acesso em: 09 abr. 2026.

⁹ BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10932.htm. Acesso em: 07 abr. 2026.

A CIRDI também estabelece que há discriminação racial indireta quando um critério aparentemente neutro produz desvantagem particular a pessoas negras, salvo se houver justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Com base nisso, define, nos arts. 1.2. 1.3 e 7º da Convenção, que:

2. Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

3. Discriminação múltipla ou agravada é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos no Artigo 1.1, ou outros reconhecidos em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada.

[...]

Artigo 7: Os Estados Partes comprometem-se a adotar legislação que defina e proíba expressamente o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância, aplicável a todas as autoridades públicas, e a todos os indivíduos ou pessoas físicas e jurídicas, tanto no setor público como no privado, especialmente nas áreas de emprego, participação em organizações profissionais, educação, capacitação, moradia, saúde, proteção social, exercício de atividade econômica e acesso a serviços públicos, entre outras, bem como revogar ou reformar toda legislação que constitua ou produza racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância¹⁰.

O Protocolo do CNJ ainda esclarece que práticas discriminatórias podem ocorrer com ou sem intenção¹¹, e que o racismo institucional se caracteriza quando o funcionamento das instituições produz exclusões de grupos vulnerabilizados, mesmo de forma indireta.

Ademais, nosso ordenamento também contempla a vedação à discriminação institucional¹², que se dá quando o funcionamento das instituições, sejam públicas ou privadas, “produzem o fenômeno da restrição ou da exclusão de direitos fundamentais de grupos vulneráveis¹³”. O Protocolo é claro ao afirmar que a adoção de uma perspectiva racial não é escolha facultativa, vejamos:

O Estado brasileiro é responsável por garantir a reversão e erradicação das desigualdades, especialmente as raciais. Nesta linha, destaque-se ainda que o vigente bloco de constitucionalidade brasileiro reforça esse entendimento e impõe ao Estado o dever de mitigar e, ao fim, suprimir os efeitos do racismo e da discriminação racial na sociedade.

Nesse sentido, a perspectiva racial configura verdadeiro mandado constitucional que decorre de normas jurídicas – princípios e regras insculpidos no texto originário da Constituição e em convenções sobre direitos humanos com hierarquia de normas constitucionais¹⁴.

¹⁰ BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10932.htm. Acesso em: 07 abr. 2026.

¹¹ CORBO, Wallace. A construção de um direito antidiscriminatório no Brasil: conceitos fundamentais de um novo e central ramo do Direito, in: SCHREIBER, Anderson; MELO, Marco Aurélio Bezerra De (Orgs.). **Direito e transformação social**, Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023.

¹² CORBO, Wallace. Discriminação indireta; MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**, São Paulo, SP, Brasil: Contracorrente, 2020.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de racial**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-racial-2.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

CAPÍTULO

15





NÚCLEO DE ATENDIMENTO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA

15.1. Parecer nº 01/2025/NUPED/DPGERJ

Análise da viabilidade jurídica de ajuizamento de ação indenizatória por assistida em acompanhamento psiquiátrico para transtorno de personalidade com instabilidade emocional, que relata sofrimento psíquico, constrangimento e sensação de estigmatização decorrentes da veiculação da música “Borderline”, interpretada por artistas de ampla projeção nacional.

1. Consulta

Consulta realizada pelo Núcleo de 1º Atendimento Cível de Jacarepaguá, referente a assistida em acompanhamento psiquiátrico para transtorno de personalidade com instabilidade emocional, que relata sofrimento psíquico, constrangimento e sensação de estigmatização decorrentes da veiculação da música “Borderline”, interpretada por artistas de ampla projeção nacional, cogitando o ajuizamento de ação judicial de natureza indenizatória.

2. Exposição fática

A letra da música em questão utiliza o termo “Borderline” associado a expressões como “essa loucura”, “ele é instável”, “ele é intenso, ele é extremo”, “com o anjo e o demônio ao mesmo tempo” e “cê não é remédio de maluco”, construindo uma narrativa que vincula o transtorno de personalidade a comportamentos descontrolados, perigosos ou emocionalmente nocivos a terceiros. Tais expressões, embora inseridas em contexto artístico, reforçam estereótipos historicamente associados às pessoas com transtornos mentais e produzem impacto subjetivo relevante sobre pessoas diagnosticadas, especialmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade psíquica, como a assistida.

3. Enquadramento jurídico sob a ótica da pessoa com deficiência

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015)¹, em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico com status constitucional, adota o modelo social da deficiência, reconhecendo que impedimentos de natureza mental ou psicossocial, quando combinados com barreiras atitudinais, podem restringir a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade.

Nesse contexto, a difusão de representações sociais pejorativas e estigmatizantes acerca de transtornos mentais configura barreira atitudinal, expressamente combatida pelo ordenamento jurídico brasileiro e pelos tratados internacionais de direitos humanos. A proteção da dignidade, da identidade e da não discriminação das pessoas com deficiência psicossocial impõe-se como dever jurídico relevante.

Todavia, tal proteção deve ser analisada em ponderação com a liberdade de expressão artística, direito fundamental assegurado pelos arts. 5º, IX, e 220 da Constituição da República².

¹ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Presidência da República, [2025]. Disponível em: 07 abr. 2026.

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

4. Análise jurisprudencial e ponderação de direitos fundamentais

A jurisprudência pátria, inclusive do Supremo Tribunal Federal, reconhece que a liberdade de expressão artística ocupa posição preferencial no Estado Democrático de Direito, não se tratando, contudo, de direito absoluto. A responsabilização civil somente se legitima quando demonstrado abuso no exercício desse direito, com extrapolação manifesta de seus limites e violação concreta a direitos da personalidade.

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Petição nº 10.391/DF³, assentou que a liberdade de expressão não pode ser utilizada como escudo protetivo para a prática de atos ilícitos, admitindo restrições quando configurado o desvirtuamento de sua finalidade.

No mesmo sentido, a jurisprudência dos tribunais estaduais reconhece o dever de indenizar quando a manifestação ultrapassa a crítica ou a ficção e assume caráter ofensivo direto, com violação à honra ou à dignidade da pessoa atingida. Todavia, é igualmente consolidado o entendimento de que ofensas de natureza genérica ou coletiva não ensejam, em regra, dano moral individual, conforme sumulado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Súmula nº 128⁴).

No caso concreto, embora as expressões constantes da música possam ser consideradas socialmente estigmatizantes e potencialmente lesivas sob a perspectiva da saúde mental e dos direitos da pessoa com deficiência, não se verifica direcionamento específico ou individualizado à assistida, o que fragiliza, de forma decisiva, a viabilidade de uma ação indenizatória individual.

5. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do ajuizamento de ação individual de indenização por danos morais, à luz da ponderação entre a liberdade de expressão artística e a proteção dos direitos da personalidade, bem como do entendimento jurisprudencial consolidado quanto à imputação ofensiva coletiva.

A conclusão jurídica não afasta o reconhecimento do sofrimento psíquico relatado, que deve ser acolhido institucionalmente. A demanda evidencia a persistência de barreiras atitudinais e de estigmatização das pessoas com deficiência psicossocial, recomendando-se a adoção de estratégias não judiciais, especialmente de caráter institucional, educativo e de promoção de direitos humanos, como meios mais adequados e eficazes de enfrentamento da questão.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 2025.

MABEL NEVES ARCE

Coordenadora do Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 10.391/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em [28 fev. 2023]. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/PET10391133decisao_monocratica1.pdf. Acesso em: 07 abr. 2026.

⁴ RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. **Súmula 128**. Imputação coletiva. Coletividade. Dano moral. Não configuração. Relator: Des. Marcos Alcino de Azevedo Torres, julgado em 20 mar. 2025. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/150606?integra=1. Acesso em: 07 abr. 2026.

15.2. Parecer nº 02/2025/NUPED/DPGERJ

Análise e proposta de alterações e ampliação do objeto do Termo de Acordo de Cooperação estabelecido com o Município do Rio de Janeiro referente a demandas educacionais, com foco nas necessidades das pessoas com deficiência.

1. Síntese do procedimento

Trata-se de análise do Termo de Acordo de Cooperação proposto entre a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) e o Município do Rio de Janeiro, representado pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e pela Procuradoria-Geral do Município (PGM). O objetivo primordial do acordo é otimizar o atendimento extrajudicial a cidadãos em demandas educacionais, visando reduzir a judicialização de casos como obtenção de vagas e suporte para alunos com deficiência.

A minuta do referido Termo foi elaborada e enviada para assinatura em 04 de abril de 2024. No entanto, conforme histórico processual, o Município confirmou o recebimento em 05 de abril de 2024, alegando estar coletando assinaturas, mas, após diversas reiteraões (19/07/24, 22/08/24, 24/09/24, 29/10/24, 03/12/24, 10/01/25), o termo não se efetivou. Em 10 de janeiro de 2025, foi comunicada a necessidade de aguardar devido a agendas com o novo Defensor Público-Geral e o Procurador-Geral do Município.

Considerando o significativo lapso temporal sem a concretização do acordo e as ponderações já apresentadas pela Coordenadoria da Infância e Juventude (COINFANCIA) e pela Coordenação do Núcleo de Fazenda Pública (CONUFAZ), elabora-se o presente parecer, sob a ótica da Coordenação do Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência (CONUPED), com sugestões de alterações e ampliação do objeto do Termo de Acordo de Cooperação, focando primordialmente nas demandas das pessoas com deficiência.

O objeto original do Termo de Acordo de Cooperação, conforme Cláusula Primeira, item 1.2 da minuta, abrange quatro demandas:

- Obtenção de vaga em creche e pré-escola;
- Disponibilização de mediador escolar para crianças com deficiência;
- Transferência escolar;
- Retenção escolar.

2. Fundamentação e sugestões

A CONUPED manifesta-se favoravelmente à busca por soluções extrajudiciais, em consonância com a missão institucional da Defensoria Pública. Contudo, para que o presente Termo de Acordo de Cooperação se mostre efetivamente vantajoso e protetivo aos direitos das pessoas com deficiência, são imprescindíveis as seguintes alterações e ampliações:

2.1. Dos mediadores escolares (profissionais de apoio escolar)

A Cláusula Terceira, item 3.2.4.2, da minuta do TAC estabelece que: "a demanda pela disponibilização de mediador não especificará o grau de instrução ou cargo daquele que exercerá a função, assim como não se exigirá exclusividade".

Esta CONUPED manifesta-se contrária à referida redação, pelos seguintes motivos:

- Melhor interesse da criança com deficiência: a ausência de especificação quanto à qualificação e a não exigência de exclusividade para o profissional de apoio escolar (terminologia utilizada pela Lei Brasileira de Inclusão – LBI, Lei nº 13.146/2015⁵) não atende ao melhor interesse da criança com deficiência, que muitas vezes necessita de acompanhamento individualizado e por profissional com formação específica para suas necessidades;
- Discordância com decisão judicial e legislação: tal disposição mostra-se menos benéfica do que o já assegurado na Ação Civil Pública nº 0274257-43.2019.8.19.0001 (Decisão ACP MEDIADOR), que determinou ao Município o fornecimento de profissionais de apoio escolar em número correspondente ao de alunos com deficiência, para acompanhamento individualizado e em tempo integral, no prazo de 30 dias. A LBI, em seu Art. 3º, XIII⁶, define o profissional de apoio escolar e suas atribuições, e o Art. 28, XVII, garante a oferta desses profissionais. A Lei nº 12.764/2012⁷ (Lei Berenice Piana), que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, também prevê o direito a acompanhante especializado (Art. 3º, parágrafo primeiro);
- Objetivo de evitar judicialização: se o Termo de Acordo de Cooperação visa reduzir a judicialização, suas cláusulas devem oferecer vantagens claras em relação ao que já é garantido judicialmente ou por lei.

2.2. Sugestões para a cláusula de mediadores escolares

Sugere-se:

- Nova redação para o item 3.2.4.2: "A disponibilização de profissional de apoio escolar para o estudante com deficiência deverá observar as necessidades individuais do aluno, atestadas por laudo técnico ou relatório multidisciplinar quando existente, garantindo-se profissional com qualificação compatível com as demandas específicas do estudante para exercer atividades de alimentação, higiene, locomoção e todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária sua atuação, visando à sua plena participação e desenvolvimento. A exclusividade do profissional será garantida sempre que a necessidade individual do aluno assim o exigir, especialmente para acompanhamento em tempo integral, conforme preceitua a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e a decisão proferida na ACP nº 0274257-43.2019.8.19.0001";
- Prazo para disponibilização: o fluxo administrativo para a disponibilização do profissional de apoio deve ser mais célere que o prazo judicial. A minuta do Termo de Acordo de Cooperação, no item 3.3.2, prevê 3 dias úteis para a SME tomar providências após a validação dos dados (que leva 2 dias, item 3.3.1). Propõe-se que, para esta demanda específica, o "atendimento da demanda" signifique a efetiva disponibilização do profissional em prazo não superior a 15 (quinze) dias corridos a partir da comunicação da demanda pela DPRJ à SME, de modo a tornar o fluxo extrajudicial mais vantajoso que a via judicial, que estabelece 30 dias.

2.3. Ampliação do objeto do Termo de Acordo (Cláusula Primeira, item 1.2)

Acolhendo as pertinentes sugestões da CONUFAZ e identificando outras demandas recorrentes no Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência (NUPED), sugere-se a ampliação do objeto do TAC para incluir, além das já previstas, as seguintes demandas:

⁵ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

⁶ *Ibid.*

⁷ 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

- Matrícula e suporte para alunos com altas habilidades/superdotação: "Garantia de matrícula em unidade escolar da rede regular de ensino que ofereça Atendimento Educacional Especializado (AEE) para alunos com altas habilidades/superdotação, incluindo a disponibilização de recursos e meios para a aferição de suas capacidades e o desenvolvimento de suas potencialidades, conforme previsto na LDB (Lei nº 9.394/1996⁸) e no Decreto nº 7.611/2011⁹" (sugestão CONUFAZ);
- Transporte escolar acessível: "Fornecimento de transporte escolar acessível e adequado às necessidades de locomoção dos alunos com deficiência, que deles necessitem para frequência às unidades escolares da rede regular de ensino e ao atendimento educacional especializado incluindo, quando necessário e devidamente justificado por laudo técnico, a presença de acompanhante/mediador durante o trajeto" (sugestão CONUFAZ, com adição);
- Alimentação escolar específica: "Fornecimento de alimentação escolar específica e adaptada às necessidades nutricionais e de saúde dos alunos com deficiência que dela comprovadamente necessitem (ex: restrições alimentares, alergias, necessidade de dietas especiais), em consonância com a Lei nº 12.764/2012 (Lei Berenice Piana), alterada pela Lei nº 15.131, de 29 de abril de 2025¹⁰, que especifica a nutrição adequada e a terapia nutricional a ser aplicada à pessoa com transtorno do espectro autista" (sugestão CONUFAZ, com adição da nova lei);
- Disponibilização de material didático adaptado: "Garantia de produção e disponibilização de material didático acessível e adaptado às necessidades educacionais específicas dos alunos com deficiência (ex: material em Braille, com fontes ampliadas, em formato digital acessível, com recursos de comunicação alternativa)";
- Adaptação de avaliações e currículo: "Assegurar a adaptação de currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específica para atender às necessidades dos alunos com deficiência, incluindo a flexibilização do tempo e a adaptação dos instrumentos de avaliação, conforme Art. 59 da LDB e Art. 28, incisos III , Ve VII da LBI";
- Salas de recursos multifuncionais e espaços de integração sensorial: "Implementação e/ou adequação de Salas de Recursos Multifuncionais (SRM) para a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e criação de espaços de integração sensorial em unidades escolares, quando necessário, para alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA), Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) e outras neurodiversidades";
- Atendimento Educacional Especializado (AEE): "Garantia da oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contraturno escolar, prioritariamente em Salas de Recursos Multifuncionais na própria escola ou em outra escola da rede regular de ensino, ou em centros de AEE da rede pública ou de instituições conveniadas, conforme Decreto nº 7.611/2011";
- Prevenção e solução de casos de recusa de matrícula: "Estabelecimento de fluxo para prevenir e solucionar administrativamente casos de recusa de matrícula de alunos com deficiência na rede municipal de ensino, em observância ao Art. 7º da Lei nº 12.764/2012 e demais legislações".

⁸ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

⁹ BRASIL. **Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 15.131, de 29 de abril de 2025**. Altera a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012 (Lei Berenice Piana) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15131-29-abril-2025-797365-publicacaooriginal-175224-pl.html>. Acesso em: 08 abr. 2026.

2.4. Outras sugestões de alteração e inclusão

Sugere-se:

- Inclusão de “CONSIDERANDO”: sugere-se a inclusão do “CONSIDERANDO” proposto pela COINFANCIA: “Considerando ser função institucional da Defensoria Pública ‘propor, observar as suas atribuições, medidas que visem a promover a solução extrajudicial de conflitos e evitar o ajuizamento de ações individuais e coletivas, em especial em face do poder público’, nos termos do art. 6º, XXVII da Lei Complementar RJ 06/77”;
- Cláusula de transparência: acolher a sugestão da CONUFAZ para inclusão de cláusula que preveja: “Não sendo possível o atendimento integral da demanda por via administrativa no prazo estabelecido, ou havendo recusa fundamentada por parte da SME ou PGM, será lavrada Declaração circunstanciada dos atos praticados e das respectivas razões, que será entregue ao(à) assistido(a) pela Defensoria Pública, cabendo aos Convenientes a adoção das medidas que entenderem pertinentes para a completa informação e orientação do cidadão”;
- Revisão da cláusula de suspensão de prazos: a Cláusula Quarta, item 4.1 da minuta do Termo de Acordo de Cooperação prevê a suspensão dos prazos do item 3.3 (obrigações da SME) “durante o período de fechamento do orçamento municipal a cada mudança de exercício financeiro, assim como quando do encerramento do ano letivo”. Conforme apontado pela CONUFAZ, este é um período de alta demanda por serviços educacionais. Propõe-se a supressão desta cláusula ou, subsidiariamente, sua alteração para que a suspensão não se aplique a demandas urgentes de pessoas com deficiência, como a garantia de matrícula com o apoio necessário para o início do ano letivo ou a disponibilização de profissional de apoio escolar. Alternativamente, que se estabeleçam fluxos de plantão ou emergenciais para esses períodos;
- Detalhamento dos fluxos de comunicação: embora a Cláusula Terceira, item 3.1 preveja canais de comunicação diretos, sugere-se que, através de protocolos específicos (conforme previsto na Cláusula Décima Segunda, item 12.3), sejam detalhados os fluxos para cada demanda ampliada, definindo prazos específicos para cada etapa do procedimento administrativo (análise da demanda, resposta da SME, efetivação da solução), com foco na celeridade.

3. Conclusão

A CONUPED reitera a importância da celebração do Termo de Acordo de Cooperação como instrumento para a solução extrajudicial de conflitos na área da educação. No entanto, para que o Termo de Acordo de Cooperação atenda efetivamente aos direitos das pessoas com deficiência, é crucial que as alterações e ampliações aqui sugeridas sejam incorporadas.

As propostas visam alinhar o instrumento com a legislação vigente, com as decisões judiciais favoráveis já obtidas pela Defensoria Pública e, fundamentalmente, com o melhor interesse dos assistidos, em especial crianças e adolescentes com deficiência.

4. Encaminhamento

Diante do exposto, e considerando a relevância das alterações propostas e a necessidade de um instrumento robusto e eficaz, sugere-se:

- Que as presentes sugestões e ponderações sejam encaminhadas, previamente à elaboração de nova minuta do Termo de Acordo de Cooperação, aos seguintes órgãos para que possam apresentar suas contribuições e sugestões:
 - Coordenadoria de Tutela Coletiva (COTUTELA)
 - Coordenadoria da Infância e Juventude (COINFANCIA)
 - Coordenação do Núcleo de Fazenda Pública (CONUFAZ)

- Subdefensoria Pública Geral Institucional (SUBINST)
- Assessoria Jurídica (ASSJUR)
- Gabinete da Defensoria Pública Geral (CGAB/DPGE)
- Coordenação dos Núcleos de Primeiro Atendimento (CONUCLEOS)
- Após a coleta das sugestões e a elaboração de uma nova minuta consolidada pela área técnica competente no âmbito da DPRJ, que o processo retome seu curso para as devidas aprovações e tratativas com o Município do Rio de Janeiro.

Esses apontamentos visam contribuir para a construção de um Termo de Acordo de Cooperação que seja um marco na defesa dos direitos educacionais inclusivos no Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2025.

MABEL NEVES ARCE

Coordenadora do Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência

15.3. Parecer nº 03/2025/NUPED/DPGERJ

Diretrizes para atuação em casos de conflito entre família e rede de ensino sobre retenção ou progressão escolar de alunos com deficiência.

1. Apresentação e objetivo

O presente parecer orientativo tem por finalidade oferecer diretrizes de atuação aos Defensores Públicos que atuam nos órgãos de primeiro atendimento e nos núcleos especializados da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, especialmente diante de demandas envolvendo conflitos entre famílias e redes de ensino sobre a retenção ou progressão escolar de alunos com deficiência. As orientações aqui contidas são formuladas pela Coordenação do Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência (CONUPED) a título de subsídio técnico, respeitada a autonomia funcional de cada Defensor Público na condução dos casos concretos.

Este parecer origina-se da análise de caso concreto encaminhado a esta Coordenação, em que se verificou a existência de um conflito de interesses particularmente delicado: de um lado, a família e a equipe terapêutica multidisciplinar da criança entendiam ser mais benéfico que a aluna permanecesse no mesmo ano escolar em 2026 (retenção); de outro, a Secretaria Municipal de Educação e a escola sustentavam a aprovação automática para o ano seguinte (progressão). Após análise aprofundada, esta CONUPED emitiu parecer específico ao órgão de atuação competente, visando coordenar o melhor interesse da criança com o direito à educação inclusiva.

A relevância da questão transcende o caso individual. Trata-se de situação recorrente na atuação da Defensoria Pública, em que a tensão entre o princípio da *não retenção baseada na deficiência* e o *direito à educação inclusiva substancial* exige do Defensor Público uma análise cuidadosa para aferir se a escola efetivamente dispõe de elementos técnicos para sustentar sua decisão, ou se a aprovação automática mascara omissões do próprio sistema educacional.

2. O caso de referência

O caso submetido a esta Coordenação envolvia criança de 8 anos de idade, do sexo feminino, diagnosticada com Transtorno do Espectro Autista (CID-10 F84.0), Trissomia do Cromossomo 21 — Síndrome de Down (CID-10 Q90.0) e Deficiência Intelectual Moderada (CID-10 F71.1), matriculada em escola municipal da rede pública do Estado do Rio de Janeiro.

A avaliação comportamental realizada pela equipe terapêutica, mediante aplicação de protocolos padronizados (VB-MAPP, Socially Savvy Checklist e Modelo Denver de Intervenção Precoce), concluiu que a criança encontrava-se no Nível 1 do VB-MAPP, equivalente ao desenvolvimento aproximado de uma criança de 1 ano de idade, com pontuações máximas ou próximas do máximo em praticamente todas as 24 áreas de barreiras de aprendizagem avaliadas. A criança é não verbal, utiliza Comunicação Alternativa Aumentativa (CAA) de forma incipiente e necessita de suporte permanente para todas as atividades básicas e instrumentais de vida diária.

No ano letivo de 2025, pela primeira vez em três anos de matrícula, a criança conseguiu permanecer em sala de aula e participar minimamente de atividades pedagógicas e sociais, graças à conjugação de uma assistente terapêutica exclusiva (custeada pelo plano de saúde da família, não pela rede pública) e de uma professora regente sensibilizada com a inclusão. A família e a equipe terapêutica, considerando o perfil de rigidez comportamental da criança e os avanços recém-conquistados, entendiam que a progressão para o ano seguinte — com mudança de sala, andar e turma — representaria risco concreto de regressão.

A escola, porém, fundamentou a aprovação automática nos princípios da educação inclusiva, invocando expressamente a “não retenção baseada na deficiência”. Ocorre que, ao analisar a documentação, esta Coordenadoria identificou que a escola não dispunha de embasamento concreto, mensurável e qualificável para sustentar essa afirmação, eis que não havia observado medidas necessárias e imprescindíveis para a avaliação real da criança, conforme se detalhará a seguir.

3. Omissões identificadas e violações ao direito à educação inclusiva

A análise do caso revelou um conjunto de omissões graves que, além de configurarem violações ao direito à educação inclusiva, comprometem a própria base técnica sobre a qual a escola pretendeu fundamentar a decisão de progressão automática. Cada uma dessas omissões será analisada à luz do arcabouço normativo vigente, com especial atenção para três marcos regulatórios recentes que reforçam e detalham as obrigações do sistema educacional: a Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015¹¹), o Parecer CNE/CP nº 50/2023¹² do Conselho Nacional de Educação, homologado pelo MEC em novembro de 2024, e os Decretos 12.686/2025¹³ e 12.773/2025¹⁴, que instituem e aprimoram a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI).

3.1. Ausência de estudo de caso

O estudo de caso constitui o instrumento inicial e indispensável para o planejamento educacional individualizado do aluno com deficiência. Trata-se do processo por meio do qual a escola conhece o aluno em suas habilidades, preferências, desejos e necessidades, descrevendo o contexto educacional e identificando as barreiras e os apoios necessários.

O Parecer CNE/CP nº 50/2023 prevê que o estudo de caso deve incluir entrevistas e diálogos com a família, bem como a oitiva de profissionais de outros serviços setoriais, como assistência social e saúde, quando considerado necessário pela equipe pedagógica. É a partir desse estudo que se formulam tanto o PAEE quanto o PEI. O Decreto 12.686/2025, com as alterações introduzidas pelo Decreto 12.773/2025, estabelece em seu artigo 14, § 2º, que “a oferta do profissional de apoio escolar será avaliada pelo estudo de caso”, reforçando o caráter estruturante desse instrumento para toda a organização do atendimento educacional especializado.

No caso analisado, não havia registro de realização de estudo de caso, o que significa que a escola tomou decisões sobre a trajetória escolar da criança sem o conhecimento individualizado mínimo que a legislação exige.

3.2. Ausência de Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE)

O PAEE é o documento pedagógico individualizado, derivado do estudo de caso, que orienta o trabalho docente, o uso de recursos de acessibilidade e as ações intersetoriais. O Decreto 12.686/2025, artigo 7º, define o PAEE como instrumento de atualização contínua, e o Decreto 12.773/2025 reforça que sua institucionalização compõe o projeto político-pedagógico do estabelecimento de ensino (§ 1º), devendo orientar o trabalho a ser desenvolvido em sala de aula comum, no AEE, nas atividades colaborativas e nas ações de articulação intersetorial (§ 2º, incisos I a IV).

A Lei Brasileira de Inclusão, em seu artigo 28, inciso VII, estabelece como incumbência do poder público o “planejamento de estudo de caso, de elaboração de plano de atendimento educacional especializado, de organização de recursos e serviços de acessibilidade”. A ausência do PAEE priva a escola do instrumento técnico-pedagógico adequado para avaliar o progresso individualizado do aluno.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

¹² BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 50/2023**. Orientações específicas para o público da educação especial [...]. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2023. Aprovado em 05/12/2023 e homologado em 05/11/2024. Disponível em: https://lp.autismolegal.com.br/wp-content/uploads/2024/12/Parecer-50_homologado.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

¹³ BRASIL. **Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025**. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2025/decreto-12686-20-outubro-2025-798166-publicacaooriginal-176779-pe.html>. Acesso em: 08 abr. 2026.

¹⁴ BRASIL. **Decreto nº 12.773, de 8 de dezembro de 2025**. Altera o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2025/decreto-12773-8-dezembro-2025-798454-publicacaooriginal-177304-pe.html>. Acesso em: 08 abr. 2026.

3.3. Ausência de Plano Educacional Individualizado (PEI)

O PEI, distinto do PAEE, é o instrumento que organiza o plano educacional do estudante com todas as adaptações razoáveis necessárias, contemplando objetivos específicos, metas mensuráveis, critérios de avaliação e registros de progresso. O Comentário Geral nº 4, de 2016, do Comitê de Monitoramento da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU, descreve o PEI como instrumento essencial para a organização das medidas de apoio individualizadas e efetivas.

O Decreto 12.773/2025 confere maior nitidez ao PEI, estabelecendo que o profissional de apoio escolar deve atuar “em consonância com o PAEE e com o PEI” (artigo 14), e que ambos devem compor o projeto político-pedagógico da escola (§ 1º). A ausência de PEI com objetivos claros e mensuráveis torna impossível avaliar se o aluno efetivamente atingiu as metas que lhe foram individualizadamente traçadas, esvaziando qualquer decisão de progressão ou retenção de fundamento técnico.

No caso de referência, a escola afirmava que o PEI existia, porém não o apresentou, não demonstrou quais metas haviam sido traçadas, não comprovou avaliações individualizadas do progresso e não evidenciou a participação da família e da equipe terapêutica na sua elaboração.

3.4. Ausência de mediador escolar exclusivo

A Lei 12.764/2012, artigo 3º, parágrafo único, assegura que “em casos de comprovada necessidade, a pessoa com transtorno do espectro autista incluída nas classes comuns de ensino regular terá direito a acompanhante especializado”¹⁵. A Lei 13.146/2015, artigo 28, inciso XVII, determina a “oferta de profissionais de apoio escolar”, enquanto o artigo 3º, inciso XIII, define o profissional de apoio escolar como aquele que “atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino”¹⁶.

O Decreto 12.773/2025, ao regulamentar o profissional de apoio escolar, exige que este atue em consonância com o PAEE e o PEI (artigo 14) e eleva a carga horária mínima de formação continuada para 180 horas (artigo 15, inciso II), demonstrando a importância que o legislador confere a esse profissional no processo inclusivo¹⁷.

No caso analisado, a escola dispunha de apenas um profissional de apoio para toda a unidade, não sendo exclusivo da aluna. A assistente terapêutica exclusiva era custeada pelo plano de saúde da família, em situação anômala em que a própria família supria uma obrigação do Estado. Havia, inclusive, sentença judicial transitada em julgado determinando a autorização de profissional especializado, cujo cumprimento integral permanecia questionável.

4. Consequência das omissões: a impossibilidade de aferição técnica

As omissões descritas na seção anterior não são meras irregularidades formais. Elas comprometem estruturalmente a capacidade da escola de avaliar o desenvolvimento real do aluno e, por via de consequência, de fundamentar tecnicamente qualquer decisão sobre progressão ou retenção.

Sem estudo de caso, a escola não conhece individualizadamente o aluno. Sem PAEE e PEI com objetivos e metas mensuráveis, não há parâmetro contra o qual aferir o progresso. Sem mediador escolar exclusivo, o aluno não teve acesso às condições mínimas para que o processo de ensino-aprendizagem pudesse se desenvolver adequadamente. Sem articulação periódica com a família e a equipe terapêutica, a

¹⁵ 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12764.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: 07 abr. 2026.

¹⁷ BRASIL. **Decreto nº 12.773, de 8 de dezembro de 2025**. Altera o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2025/decreto-12773-8-dezembro-2025-798454-publicacaooriginal-177304-pe.html>. Acesso em: 08 abr. 2026.

escola decidiu de forma unilateral, sem considerar o olhar dos profissionais que conhecem mais profundamente a criança.

Diante dessas omissões, a Secretaria de Educação não dispõe de meios concretos para aferir se, de fato, a aprovação é a medida mais recomendável para a criança. A progressão automática, nessas circunstâncias, pode configurar não a proteção do aluno contra a discriminação, mas sim uma forma velada de negligenciar o dever de oferecer educação inclusiva substancial.

Por outro lado, no caso analisado, havia evidências robustas trazidas pela família e pela equipe técnica multidisciplinar sobre os benefícios da retenção para a aluna: laudos médicos de múltiplos profissionais, avaliação comportamental padronizada com protocolos científicos, relatórios terapêuticos evolutivos e a observação direta de que os ganhos de adaptação ambiental, comportamental e social foram conquistados pela primeira vez em três anos, necessitando de consolidação.

É imperioso distinguir a retenção discriminatória — que pune o aluno por sua deficiência — da retenção protetiva — que visa preservar condições favoráveis já conquistadas para a aprendizagem. O princípio da “não retenção baseada na deficiência” não pode ser transformado em aprovação automática irrefletida que, paradoxalmente, prejudique a própria criança, privando-a de um ambiente já adaptado e do tempo de consolidação necessário. O artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009) determina que sejam adotadas “medidas de apoio individualizadas e efetivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social”¹⁸ — o que exige, antes de tudo, que a escola tenha condições de avaliar qual ambiente efetivamente maximiza esse desenvolvimento.

5. Fluxo de atuação sugerido

Com base na experiência do caso analisado e no arcabouço normativo vigente, esta CONUPED sugere o seguinte fluxo de atuação para os Defensores Públicos que receberem demandas análogas, respeitada a autonomia funcional de cada colega na condução do caso concreto:

Etapa 1 — Análise de laudos médicos e multidisciplinares

- Solicitar e analisar todos os laudos médicos e relatórios multidisciplinares do aluno (psiquiatria, neurologia, pediatria, psicologia, fonoaudiologia, terapia ocupacional, psicopedagogia e demais profissionais envolvidos);
- Verificar se há avaliações padronizadas que permitam aferir o nível de desenvolvimento do aluno (VB-MAPP, Escala Vineland, ABAS – 3, Denver, ABLLS-R, dentre outros), identificando habilidades, dificuldades e barreiras à aprendizagem;
- Verificar se algum dos profissionais que acompanham a criança emitiu indicação expressa sobre o que seria mais indicado para o aluno — retenção ou progressão — e os fundamentos dessa indicação;
- Atentar para contradições entre o nível de desenvolvimento documentado nos laudos e a decisão pedagógica de progressão adotada pela escola.

Etapa 2 — Análise dos instrumentos pedagógicos obrigatórios

Verificar a existência, a qualidade e a adequação dos seguintes instrumentos, exigidos pela legislação vigente:

¹⁸ BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

- Estudo de caso: foi realizado? Contemplou entrevistas com a família? Ouviu profissionais da equipe terapêutica? Identificou barreiras e apoios necessários? (Parecer CNE/CP 50/2023; Decreto 12.686/2025, com alterações do Decreto 12.773/2025, art. 14, § 2º);
- Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE): foi elaborado? Integra o projeto político-pedagógico? Orienta o trabalho em sala de aula comum, no AEE e nas atividades colaborativas? (Decreto 12.686/2025, art. 7º; Decreto 12.773/2025, §§ 1º e 2º; Lei 13.146/2015, art. 28, VII);
- Plano Educacional Individualizado (PEI): foi elaborado? Contém objetivos específicos, metas mensuráveis, critérios de avaliação e registros de progresso? Foi revisado ao longo do ano? A família participou da elaboração? (Decreto 12.773/2025, art. 14 e § 1º; Comentário Geral nº 4/2016 do Comitê da CDPD/ONU);
- Profissional de apoio escolar (mediador): foi disponibilizado? É exclusivo do aluno, quando a necessidade assim exigir? Atua em consonância com o PAEE e o PEI? Possui a formação mínima exigida? (Lei 12.764/2012, art. 3º, parágrafo único; Lei 13.146/2015, art. 28, XVII; Decreto 12.773/2025, arts. 14 e 15);
- Adaptações razoáveis: foram implementadas adaptações curriculares, materiais pedagógicos acessíveis e recursos de tecnologia assistiva adequados ao perfil do aluno? (Convenção CDPD, art. 24; Lei 13.146/2015, art. 28, II e III).

Etapas 3 — Verificação da articulação escola-família-equipe terapêutica

- Verificar se a família e os terapeutas foram chamados a colaborar na elaboração do estudo de caso, do PAEE e do PEI, conforme determina o artigo 28, inciso VIII, da Lei 13.146/2015 (“participação dos estudantes com deficiência e de suas famílias nas diversas instâncias de atuação da comunidade escolar”);
- Verificar se foram realizadas reuniões periódicas para avaliação e acompanhamento do aluno, solicitando datas, pautas e atas;
- Solicitar à família que reúna evidências documentais (mensagens de WhatsApp, e-mails, ofícios) das tentativas de contato e articulação com a escola que não foram correspondidas, se aplicável.

Etapas 4 — Expedição de ofícios

Caso a análise das etapas anteriores indique omissões ou insuficiência de documentação, recomenda-se a expedição de ofícios para obter a comprovação documental necessária. Sugere-se oficiar:

- À escola, requisitando: cópia integral do PEI e do PAEE do aluno referentes ao ano letivo em questão, com indicação dos objetivos traçados, metas, instrumentos de avaliação e registros de progresso; informações sobre a realização do estudo de caso; datas e atas de reuniões com participação da família e equipe terapêutica; registro das adaptações curriculares implementadas; e carga horária efetiva de permanência do aluno em sala de aula;
- À escola, solicitando cópia do planejamento pedagógico regular da turma para o ano letivo, a fim de possibilitar a comparação entre o currículo programado e as adaptações efetivamente realizadas para o aluno;
- À Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente), requisitando informações sobre a política de avaliação individualizada de alunos com deficiência e os critérios técnicos que fundamentam a decisão de progressão automática.

Etapas 5 — Análise conclusiva e decisão

Com base nos elementos reunidos nas etapas anteriores, o Defensor Público terá condições de avaliar se a decisão de progressão adotada pela escola possui fundamento técnico adequado ou se, ao con-

trário, resulta de omissões que comprometem sua legitimidade. Conforme a complexidade e urgência do caso, poderá optar por:

- Tentativa de resolução administrativa, por meio de mediação com a escola e a Secretaria de Educação, munido da documentação reunida;
- Ingresso de ação judicial de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência, requerendo a retenção ou progressão do aluno do aluno e/ou o cumprimento das obrigações omitidas (elaboração de estudo de caso, PAEE, PEI, disponibilização de mediador exclusivo, etc.), considerando que a proximidade do início do ano letivo pode justificar a propositura imediata, mesmo antes da resposta aos ofícios;
- Comunicação ao CONUPED, quando as omissões identificadas sugerirem violação sistêmica de direitos que transcenda o caso individual.

6. Fundamentação normativa consolidada

Para facilidade de consulta, consolida-se a seguir o arcabouço normativo aplicável:

DIPLOMA NORMATIVO	DISPOSITIVOS RELEVANTES
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009)	Art. 24 — direito à educação inclusiva, medidas de apoio individualizadas
Constituição Federal de 1988	Arts. 6º, 205, 206, I, 208, III e 227
Lei 9.394/1996 (LDB)	Arts. 58 a 60 — educação especial
Lei 12.764/2012 (Lei Berenice Piana)	Art. 1º, § 2º; Art. 3º, parágrafo único — acompanhante especializado
Lei 13.146/2015 (LBI)	Arts. 27, 28 (incisos II, III, VII, VIII, XI, XVII) e 30
Decreto 7.611/2011 (revogado pelo Dec. 12.686/2025)	Art. 1º, incisos IV a VI; Art. 2º
Decreto 12.686/2025 (PNEEI)	Arts. 1º a 4º; Art. 7º (PAEE); Arts. 14-15 (profissional de apoio)
Decreto 12.773/2025 (altera o Dec. 12.686)	Art. 14 e §§ 1º e 2º (PAEE, PEI, estudo de caso); Art. 15, II (formação)
Parecer CNE/CP nº 50/2023 (homologado 11/2024)	Estudo de caso, PAEE, PEI, orientações para TEA
ECA (Lei 8.069/1990)	Art. 54, III — atendimento especializado

7. Considerações finais

Este parecer orientativo não pretende esgotar a complexidade dos casos envolvendo retenção escolar de alunos com deficiência, mas oferecer ao colega Defensor Público um roteiro de análise e atuação fundamentado na legislação vigente, que lhe permita avaliar com segurança se a decisão pedagógica adotada pela escola está efetivamente amparada em base técnica ou se resulta de omissões que comprometem o direito à educação inclusiva.

A mensagem central é clara: não se pode invocar o princípio da não retenção como escudo para encobrir a ausência de condições mínimas de avaliação individualizada. A inclusão escolar verdadeira exige que a escola conheça o aluno (estudo de caso), planeje individualmente para ele (PAEE e PEI), ofereça os apoios necessários (mediador exclusivo, adaptações razoáveis) e articule permanentemente com a família e a equipe terapêutica. Sem isso, qualquer decisão sobre a trajetória escolar do aluno — seja de progressão ou de retenção — carecerá de legitimidade.

A CONUPED permanece à inteira disposição de todos os Defensores Públicos para o apoio técnico, a construção conjunta de peças processuais e o esclarecimento de quaisquer dúvidas relacionadas à atuação em defesa dos direitos das pessoas com deficiência no âmbito educacional.

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2025.

MABEL NEVES ARCE

Coordenadora do Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência

CAPÍTULO

16



The background of the page is a solid dark green. On the left side, there is a faint, light green illustration of a pair of scales of justice, with a large circular arc above them. At the bottom of the page, there is a horizontal line of light green outlines representing a city skyline, including various buildings and a prominent dome. The text is centered in the middle of the page.

ENCARREGADA DE PROTEÇÃO DE DADOS

16.1. Parecer nº 01/2025/EPD/DPGERJ

Solicitação de acesso à informação. Art. 10 da Lei nº 12.527/2011 (LAI). Obtenção de cópia dos relatórios de escutas de moradores dos complexos da Penha e do Alemão, relativos à operação policial de outubro de 2025. Informações pessoais de acesso restrito. Não acolhimento.

1. Relatório

Trata-se de requerimento de acesso à informação formulado com fundamento no art. 10 da Lei nº 12.527/2011¹ (Lei de Acesso à Informação – LAI), por meio do qual se solicita cópia integral dos relatórios de escutas de moradores dos Complexos da Penha e do Alemão, produzidos ou reunidos no contexto da operação policial ocorrida em outubro de 2025.

Conforme despacho da Subdefensoria Pública-Geral Institucional, os relatórios elaborados e obtidos pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro não foram publicizados para a sociedade em geral, estando, inclusive, em procedimentos restritos do SEI.

Eis o relatório, passando-se à análise jurídica da questão.

2. Parecer

2.1. Do regime constitucional e legal do acesso à informação

O direito de acesso à informação possui assento constitucional no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, sendo assegurado a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à proteção de outros direitos fundamentais².

A Lei nº 12.527/2011 regulamenta tal direito, consagrando a publicidade como regra geral da Administração Pública. Contudo, a própria LAI estabelece limites expressos ao acesso à informação, especialmente quando o seu fornecimento possa implicar violação à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem ou à segurança de terceiros, conforme disposto nos arts. 6º, inciso III, e 31.

Nesse sentido, a LAI impõe à Administração Pública o dever de proteção das informações pessoais, assegurando sua confidencialidade, integridade e uso compatível com a finalidade que justificou sua coleta, não se tratando, portanto, de direito absoluto.

2.2. Da natureza das informações solicitadas e da expectativa legítima de confidencialidade

Os documentos requeridos encontram-se sob a guarda da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, tendo sido produzidos no exercício de suas atribuições constitucionais, notadamente no âmbito da tutela de direitos fundamentais de população em situação de extrema vulnerabilidade, em contexto de violência institucional e territorial.

¹ BRASIL. **Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

Assim, os relatórios de escutas solicitados contêm dados pessoais e, potencialmente, dados pessoais sensíveis, nos termos do art. 31, § 1º, da LAI, e dos arts. 5º, incisos I e II, e 11 da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD)³, uma vez que envolvem relatos de moradores identificados ou identificáveis, inseridos em contexto de violência armada, vulnerabilidade social, atuação policial e risco à integridade física e psíquica.

Tais informações foram coletadas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro exclusivamente para fins de atuação institucional, no exercício de sua função constitucional prevista no art. 134 da Constituição Federal, com a finalidade específica de defesa dos direitos humanos e fundamentais da população assistida, não havendo qualquer indicativo de destinação à divulgação pública irrestrita.

Ressalte-se que os documentos encontram-se inseridos em procedimentos de acesso restrito no âmbito do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, o que reforça a expectativa legítima de confidencialidade por parte dos titulares dos dados, os quais confiaram suas informações à Instituição justamente em razão de seu papel constitucional de proteção.

2.3. Dos limites ao acesso à informação previsto na Lei nº 12.527/2011

A Lei de Acesso à Informação dispõe expressamente em seu art. 31 que o acesso a informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem terá caráter restrito pelo prazo máximo de 100 (cem) anos, independentemente de classificação de sigilo, salvo nas hipóteses de consentimento expresso do titular ou previsão legal específica⁴.

Além disso, o art. 6º, inciso III, da LAI, impõe à Administração Pública o dever de proteger as informações pessoais, prevenindo acessos indevidos e usos incompatíveis com a finalidade do tratamento⁵.

No âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Resolução DPGERJ nº 947/2018, que regulamenta a aplicação da LAI na Instituição, reforça que não será franqueado o acesso a informações que possam violar a intimidade, a vida privada, a honra, a imagem ou a segurança de terceiros, admitindo-se, quando cabível, apenas o fornecimento parcial, mediante certidões, extratos ou informações consolidadas, com supressão dos dados protegidos⁶.

No caso concreto, a divulgação integral dos relatórios solicitados mostra-se incompatível com tais dispositivos, uma vez que a exposição irrestrita dos relatos poderia ensejar grave violação à privacidade, à segurança e à dignidade dos moradores envolvidos, além de potencial revitimização e risco concreto à sua integridade física.

2.4. Da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

Sob a ótica da Lei nº 13.709/2018⁷, o fornecimento integral das informações pretendidas afronta diversos princípios previstos no art. 6º, dentre os quais se destacam:

- a) Finalidade (art. 6º, I), uma vez que os dados foram coletados para atuação institucional específica da Defensoria Pública, não se destinando à divulgação ampla ou a finalidades diversas daquelas que motivaram seu tratamento;

³ BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

⁴ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

⁵ *Ibid.*

⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. **Resolução DPGE nº 947, de 24 de setembro de 2018**. Institui e regulamenta o portal da transparência da Defensoria Pública e forma de acesso à informação. Rio de Janeiro: DPRJ, 2018. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/6399-RESOLUCAO-DPGE-N-947-DE-24-SETEMBRO-DE-2018->. Acesso em: 08 abr. 2026.

⁷ BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

- b) Adequação (art. 6º, II), pois o acesso integral aos relatórios não se mostra compatível com o pedido de acesso à informação, máxime pelo fato de não haver indicação da motivação do requerimento, o que inviabiliza a análise da adequação;
- c) Necessidade (art. 6º, III), considerando que o acesso à informação, enquanto direito fundamental, deve-se basear em um interesse público, de exercício da cidadania, mostrando-se desnecessário o acesso às informações pessoais que digam respeito às próprias pessoas ouvidas pela Defensoria Pública, cujos interesses são particulares e não albergados pela LAI;
- d) Segurança e Prevenção (art. 6º, VII e VIII), diante do risco concreto de danos aos titulares decorrentes de exposição indevida, especialmente em contexto de violência territorial;
- e) Proteção aos direitos dos titulares (art. 6º, X), que impõe ao controlador o dever de priorizar a salvaguarda dos direitos fundamentais dos titulares de dados pessoais.

Nos termos do art. 23 da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve observar a finalidade pública específica e a proteção aos direitos fundamentais, enquanto o art. 26 condiciona o compartilhamento de dados pessoais com terceiros à demonstração de finalidade legítima e à adoção de salvaguardas adequadas, sendo vedado o tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades e sem o consentimento do titular (arts. 6, I, e 7º, § 5º da LGPD), requisitos que não se encontram presentes no caso em análise⁸.

Adicionalmente, a Resolução DPGERJ nº 1362/2025, que institui a Política de Segurança da Informação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, estabelece que informações classificadas como confidenciais ou restritas devem ser protegidas contra divulgação não autorizada, sendo o compartilhamento, quando lícito, condicionado à análise de riscos e à observância de medidas de segurança compatíveis com a criticidade da informação⁹.

3. Conclusão

Diante de todo o exposto, o órgão Encarregado de Proteção de Dados opina pela impossibilidade de fornecimento integral dos documentos solicitados, por afronta às disposições da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), das Resoluções internas da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal.

Eis o parecer que se submete à apreciação de V. Exa.

ADRIANA ARAUJO JOÃO
Encarregada de Proteção de Dados

⁸ *Ibid.*

⁹ RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública. **Resolução DPGE nº 1362 de 14 de agosto de 2025**. Rio de Janeiro: DPRJ, 2025. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/32005-Resolucao-DPGERJ-N-1362-de-14-de-agosto-de-2025>. Acesso em: 08 abr. 2026.

16.2. Parecer nº 14/2025/EPD/DPGERJ

Ofício expedido pela Coordenação do NUSPEN. Exercício da prerrogativa de requisição. Informações essenciais acerca da execução de obras no Instituto Penal Plácido Sá Carvalho. Recusa sob a justificativa de procedimento administrativo sigiloso. Órgão de atuação da Defensoria Pública que acompanha o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Recusa infundada.

1. Relatório

O Exmo. Sr. Defensor Público e Subcoordenador do Núcleo de Sistema Penitenciário iniciou o presente procedimento para noticiar a recusa da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro (SEAP/RJ) em atender à requisição da Defensoria Pública, veiculada através do Ofício nº 005/NUSPEN/TUTCOL/2025, datado de 26 de maio de 2025, através do qual foi solicitada cópia integral do procedimento SEI nº 210001/085189/2024, que tem por objeto o projeto de referência disponibilizado pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Maranhão (SEAP/MA), o qual servirá de modelo para construção de uma nova unidade prisional no local onde atualmente se situa o Instituto Penal Plácido Sá Carvalho.

Contudo, através do Ofício SEAP/CHEGAB nº 2293, foi comunicado o indeferimento da solicitação da Defensoria Pública, ao argumento de sigilo do procedimento, com base no art. 25, VI, VIII, do Decreto Estadual nº 46.475/18¹⁰, pois, segundo a Secretaria de Estado, o procedimento trata “de projetos das unidades prisionais em processo de construção em andamento, cuja informações específicas, por sua natureza, até que se concluam todas as etapas, devem somente as partes envolvidas terem acesso para evitar fragilizar a segurança institucional”.

O Exmo. Defensor Público requerente ressaltou que “o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho encontra-se sob a incidência de medidas provisórias decretadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em razão da atuação advéncia da Defensoria Pública em prol das pessoas privadas de liberdade hospedadas no estabelecimento”, ficando determinado pela Corte que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, como representante dos beneficiários, seja mantida “informada sobre as medidas adotadas para o cumprimento das medidas provisórias ordenadas”, garantindo-se-lhe “o acesso amplo e irrestrito ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, com o exclusivo propósito de acompanhar e documentar, de maneira fidedigna, a implementação das presentes medidas”.

Por fim, o Exmo. Defensor Público consignou a atribuição legal da Defensoria Pública para a tutela coletiva dos direitos das pessoas privadas de liberdade e, enquanto órgão da execução penal, a atribuição de visitar e inspecionar estabelecimentos de privação de liberdade, o que inclui a atribuição para acompanhar os projetos de construção de novas unidades prisionais, visando a garantir que as novas unidades atenderão aos parâmetros nacionais e internacionais preconizados pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, pela ONU e pelos Poderes Executivo e Legislativo do Rio de Janeiro.

Feito o relatório, passa-se à análise jurídica da questão.

¹⁰ RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 46.475, de 25 de outubro de 2018.** Dispõe sobre o acesso a informações [...]. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2018. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46475-2018-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-o-acesso-a-informacoes-previsto-no-inciso-xxxiii-do-caput-do-artigo-5-no-inciso-ii-do-3-do-artigo-37-e-no-2-do-artigo-216-todos-da-constituicao-da-republica-e-da-outras-provi>. Acesso em: 09 abr. 2026.

2. Parecer

Parte da questão objeto desta consulta diz respeito à prerrogativa de requisição dos membros da Defensoria Pública, legalmente prevista e que, nas palavras de Diogo Esteves e Franklyn Roger, “consubs-tancia mecanismo indispensável ao adequado exercício da função constitucional de controle atribuída à Defensoria Pública, garantindo a fiscalização e preservando a transparência dos poderes estatais”¹¹.

Verifica-se que as Leis Orgânicas Nacional e Estadual da Defensoria Pública assim preveem:

LC nº 80/94:

Art. 128. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Estado, dentre outras que a lei local estabelecer:

[...]

X – requisitar de autoridade pública ou de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições¹².

LCE/RJ nº 06/77:

Art. 83. São assegurados aos membros da Defensoria Pública direitos, garantias e prerrogativas concedidos aos advogados em geral, além daquelas previstas especialmente aos membros da Instituição nas disposições constitucionais e legais.

[...]

Art. 87 – São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública: [...]

XIX – requisitar dos órgãos da Administração Pública, documentos, exames, diligências e esclarecimentos necessários à atuação da Defensoria Pública¹³.

Como se verifica dos artigos acima transcritos, a prerrogativa de requisição do membro da Defensoria Pública, garantia do efetivo cumprimento da função constitucional de prestar assistência jurídica integral e gratuita às pessoas economicamente hipossuficientes ou em situação de vulnerabilidade, viabilizando o acesso à justiça, deve ser considerada inviolável.

Trata-se, sem dúvida, de uma prerrogativa em favor não dos membros, mas da própria função constitucional desempenhada, revelando-se como “verdadeira expressão do princípio da isonomia, e instrumento de acesso à justiça, a viabilizar a prestação de assistência jurídica integral e efetiva”¹⁴, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6852, cujo pedido foi julgado improcedente, por maioria, confirmando a constitucionalidade da prerrogativa da Defensoria Pública de requisitar documentos e informações de órgãos públicos¹⁵.

¹¹ ESTEVES, Diogo; ROGER, Franklyn. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.715

¹² BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 09 abr. 2026.

¹³ RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Complementar nº 6, de 12 de maio de 1977**. Dispõe sobre a organização da assistência judiciária do Estado do Rio de Janeiro [...]. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 1977. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-complementar-n-6-1977-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-organizacao-da-assistencia-judiciaria-do-estado-do-rio-de-janeiro-estabelece-o-regime-juridico-de-seus-membros-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 09 abr. 2026.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6852**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional [...]. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 21 fev. 2022. Brasília, DF: STF, [2022]. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22ADI%206852%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 09 abr. 2026.

¹⁵ STF confirma prerrogativa da Defensoria Pública de requisitar documentos e informações de órgão públicos. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 21 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=482093&ori=1&%3A~%3Atext=STF%20confirma%20prerrogativa%20da%20Defensoria%20Cna%20atua%20C3%A7%C3%A3o%20coletiva%20e%20fiscalizadora>. Acesso em: 24 abr. 2025.

Desta forma, o primeiro ponto a ser consignado é a legalidade da atuação do Núcleo do Sistema Penitenciário ao requisitar informação à Secretaria de Estado, o que fez para garantia do cumprimento da função constitucional da Defensoria Pública de tutelar os direitos coletivos e individuais homogêneos das pessoas privadas de liberdade que integram (ou integrarão) o efetivo do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

Para além da função constitucional abstrata da Defensoria Pública, no presente caso, há uma atuação específica que é o acompanhamento da execução das medidas impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Estado Brasileiro¹⁶, no sentido de cessar definitivamente o estado de coisas inconstitucional que se instaurou no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, cujas instalações violavam direitos fundamentais como a vida, a saúde, a integridade físico-psicológica, atentando contra a dignidade da pessoa presa:

Sobre a infraestrutura

65. A Corte toma nota de que o Diagnóstico Técnico apresentado pelo Estado reforça o que se verificou em sua visita in situ realizada ao IPPSC, em junho de 2017. Percebe-se, assim, que o Estado não adotou medidas concretas e efetivas para mudar, de modo significativo, os problemas de infraestrutura da unidade carcerária.

[...]

69. A Corte insta o Estado a que adapte as condições de infraestrutura do IPPSC àquelas minimamente necessárias para oferecer uma vida digna aos detentos. Em concordância com a jurisprudência constante deste Tribunal, a Corte ressalta que os Estados devem abster-se de criar condições incompatíveis com a existência digna das pessoas privadas de liberdade.²⁴ O Estado, portanto, deve tomar medidas concretas para, entre outros aspectos, implementar o disposto na Lei Nº 7.210/84 e garantir que os internos gozem dos direitos que a citada norma lhes concede.

[...]

PORTANTO:

A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,

no exercício das atribuições que lhe confere o artigo 63.2 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, e o artigo 27 de seu Regulamento,

RESOLVE:

1. Requerer ao Estado que adote imediatamente todas as medidas que sejam necessárias para proteger eficazmente a vida e a integridade pessoal de todas as pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, bem como de qualquer pessoa que se encontre nesse estabelecimento, inclusive os agentes penitenciários, os funcionários e os visitantes, nos termos dos Considerandos 61 a 64 e 67¹⁷.

¹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 31 de agosto de 2017**: medidas provisórias a respeito do Brasil: assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. [San José]: Corte IDH, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_02_por.pdf. Acesso em: 03 jul. 2025.

¹⁷ Sobre as mortes ocorridas no IPPSC

61. A Corte lamenta as recentes mortes de internos do IPPSC e considera sumamente grave que isso tenha ocorrido apesar da vigência das presentes medidas provisórias. Expressa preocupação com o elevado número de mortes ocorridas dentro do IPPSC, nos primeiros meses de 2018, bem como com a ausência de informação precisa e detalhada sobre as causas dos óbitos ocorridos na unidade. Ressalta que a falta de informação sobre as causas de um número tão alto de mortes em um centro de privação de liberdade pode indicar negligência por parte das autoridades responsáveis, em relação a suas obrigações de respeitar e garantir o direito à vida e à integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no IPPSC.

62. A Corte solicita ao Estado que conclua, com urgência: i) a confecção da planilha que busca compilar os dados referentes aos óbitos ocorridos no IPPSC; e ii) a realização do estudo causa mortis no sistema carcerário. Também ordena ao Estado que adote, sem maiores delongas, as sugestões constantes de seu próprio Diagnóstico Técnico: i) a realização de investigações mais céleres; ii) a classificação coerente do número de mortes no interior do IPPSC; e iii) a prestação de informações aos familiares sobre as razões dos falecimentos. 63. É imperativo que o Estado determine as causas de todas as mortes de internos que ocorreram durante a vigência das presentes medidas de proteção, e sobre isso informe a Corte, independentemente de sua indiscutível obrigação de esclarecer aquelas que tenham ocorrido antes. Além disso, o Estado deve tomar imediatamente todas as medidas necessárias para evitar que ocorram mais mortes no IPPSC. A Corte também solicita ao Estado que informe, de maneira detalhada e precisa, sobre as ações concretas executadas para prevenir mais óbitos de pessoas beneficiárias.

[...]

7. Requerer ao Estado que mantenha a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, como representante dos beneficiários, informada sobre as medidas adotadas para o cumprimento das medidas provisórias ordenadas, e que lhes garanta o acesso amplo e irrestrito ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, com o exclusivo propósito de acompanhar e documentar, de maneira fidedigna, a implementação das presentes medidas.
8. Requerer ao Estado que continue informando a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a cada três meses, contados a partir da notificação da presente resolução, sobre a implementação das medidas provisórias adotadas em conformidade com esta decisão e seus efeitos.
9. Requerer aos representantes dos beneficiários que apresentem as observações que julguem pertinentes sobre o relatório a que se refere o ponto resolutivo acima, no prazo de quatro semanas, contado a partir do recebimento do referido relatório estatal¹⁸.

Como se vê, a legalidade da autuação da Defensoria Pública, ao requisitar informações sobre a demolição de parte do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho e sobre a construção de nova unidade prisional no seu lugar, se reforça pelo fato de que a Corte Interamericana de Direitos Humanos impôs ao Estado Brasileiro a manutenção da Defensoria Pública, como representante dos beneficiários, informada sobre as medidas adotadas para o cumprimento das medidas provisórias ordenadas, com garantia de acesso amplo e irrestrito ao Instituto Penal para acompanhamento e documentação, de forma fidedigna da implementação das medidas.

O terceiro e último ponto que deve ser debatido é a negativa da SEAP/RJ calcada no sigilo do procedimento administrativo que trata da construção da nova unidade prisional.

A Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/11¹⁹) define informação sigilosa como “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” (art. 4º, III), sendo certo que o art. 21, da mesma lei, determina que “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais”, ressalvado o sigilo legal e o segredo de justiça (art. 22).

No que diz respeito à classificação da informação como sigilosa, considerada imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, a própria LAI elenca as suas hipóteses no art. 23:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

O Tribunal recorda que não basta que o Estado adote determinadas medidas de proteção, mas que é necessário que sua implementação efetiva elimine o risco para as pessoas cuja proteção se pretende.¹⁷ 64. A Corte reitera que, quando uma pessoa sob a jurisdição de um Estado Parte na Convenção Americana é beneficiária de medidas provisórias, o dever geral desse Estado de respeitar e garantir os direitos humanos consagrados na Convenção se vê aumentado, devendo, assim, haver um especial e devido cuidado de proteção.¹⁸ Nesse sentido, a fim de conferir eficácia às presentes medidas provisórias, o Estado deve erradicar concretamente os riscos de morte e danos à integridade pessoal dos internos. Para que isso ocorra, as medidas que sejam adotadas devem incluir aquelas voltadas diretamente para proteger os direitos à vida e à integridade dos beneficiários, particularmente em relação às deficientes condições de acesso à saúde bem como às condições de segurança e controles internos do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

Sobre a infraestrutura

67. A Corte considera alarmante o fato de que o IPPSC só disponha de nove pessoas encarregadas da segurança de um centro penal que abriga uma população de mais de 3.800 pessoas. Reitera que, em centros de detenção como o IPPSC, o Estado se encontra em posição especial de garante dos direitos das pessoas ali encarceradas, porquanto exerce um controle total sobre elas.²⁰ Em virtude disso, o Estado deve, de maneira imediata, tomar as medidas necessárias para assegurar o adequado controle do centro e assegurar que não se origine violência, ameaça ou danos à integridade pessoal dos detentos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018**: medidas provisórias a respeito do Brasil: assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. [San José]: Corte IDH, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf. Acesso em: 03 jul. 2025.).

¹⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018**: medidas provisórias a respeito do Brasil: assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. [San José]: Corte IDH, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf. Acesso em: 03 jul. 2025.

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

- I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- V – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações²⁰.

Já o art. 25, da LAI, trata da proteção e do controle de informações sigilosas:

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados²¹.

No Estado do Rio de Janeiro, a regulamentação do direito fundamental de acesso à informação foi promovida pelo Decreto Estadual nº 46.475/18, o qual reproduz, no art. 25, o que dispõe a LAI no seu art. 23, sendo que a SEAP fundamentou a recusa nos incisos VI e VIII:

Art. 25 – São passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

[...]

VI – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos dos órgãos de segurança do estado;

[...]

VIII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares²²;

Note-se que as informações sobre atividades de inteligência, estratégicas, sobre atividades de investigação, fiscalização ou auditoria em andamento, são classificadas como sigilosas no grau mínimo (§§ 3º e 4º do art. 29 do Decreto Estadual nº 46.475/18).

Por seu turno, o art. 41, do aludido Decreto Estadual, reproduz os arts. 21 e 22, da LAI, para prever que “não poderá ser negado acesso às informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, ressalvadas as hipóteses de sigilo legal”, determinando que o requerente apresente

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 46.475, de 25 de outubro de 2018**. Dispõe sobre o acesso a informações [...]. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2018. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46475-2018-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-o-acesso-a-informacoes-previsto-no-inciso-xxxiii-do-caput-do-artigo-5-no-inciso-ii-do-3-do-artigo-37-e-no-2-do-artigo-216-todos-da-constituicao-da-republica-e-da-outras-provi>. Acesso em: 09 abr. 2026.

“razões que demonstrem a existência de nexo entre as informações requeridas e o direito que se pretende proteger”.

Pois bem. Não restam dúvidas de que a Defensoria Pública é legitimada e interessada para as informações referentes ao projeto de demolição de parte do Plácido Sá Carvalho e de construção de nova unidade em seu lugar, na medida em que esse monitoramento advém tanto da sua função constitucional de garantia da consecução dos direitos fundamentais quanto da imposição da Corte Interamericana de acompanhamento das execuções das medidas por ela impostas. Assim, a Defensoria Pública deve ter acesso a tais informações, até para poder prestar contas à Corte IDH sobre sua atuação enquanto instituição indicada para acompanhamento e documentação da implementação das medidas impostas, o que deve ser autorizado pela própria norma do art. 25, § 1º, da LAI (“O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei”²³).

Por outro lado, há que se questionar a classificação do nível de acesso como sigiloso, na medida em que a construção de uma unidade prisional, em especial, a que alterará a Plácido Sá Carvalho, não representa plano ou operação estratégica da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, pois esse plano ou operação decorre de uma decisão pública da Corte Interamericana, imposta ao Estado do Rio de Janeiro, e não mera decisão discricionária do gestor público.

Também não se vislumbra o porquê da construção de uma nova unidade prisional colocar em risco a segurança de alguma instituição ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras, ou seus familiares, o que reforça a crítica à classificação do nível de acesso como sigiloso ao procedimento SEI nº 210001/085189/2024.

Portanto, a recusa da SEAP/RJ em responder ao ofício da Defensoria Pública deve ser havida por infundada e ilegítima, eis que viola tanto a prerrogativa de requisição da Defensoria Pública quanto a LAI e a decisão da Corte IDH, sugerindo-se a expedição de ofício por parte da alta gestão da instituição, a ser dirigido ao Secretário de Administração Penitenciária, questionando a recusa e insistindo na abertura do procedimento e na autorização de acesso à Coordenação do Nuspen, ou no fornecimento de cópia integral, para que a Defensoria Pública possa efetivamente cumprir a sua função constitucional de garantir os direitos fundamentais, coletivos e individuais homogêneos, das pessoas privadas de liberdade que integram (ou integrarão) o Instituto Penal Plácido Sá Carvalho, assim como possa efetivamente cumprir a função atribuída pela Corte IDH, de acompanhamento e documentação da implementação das medidas impostas na Resolução de 22 de novembro de 2018.

3. Conclusão

Diante do exposto, o órgão encarregado de proteção de dados sugere a V. Exa. a expedição de ofício por parte da alta gestão da instituição, a ser dirigido ao Secretário de Administração Penitenciária, consignando as razões pelas quais discorda da recusa veiculada pelo Ofício SEAP/CHEGAB nº 2293, insistindo na abertura do procedimento SEI nº 210001/085189/2024 e na autorização de acesso à Coordenação do Nuspen, ou no fornecimento de cópia integral do procedimento.

Eis o parecer que se submete à apreciação de V. Exa.

ADRIANA ARAUJO JOÃO
Encarregada de Proteção de Dados

²³ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

16.3. Parecer nº 59/2025/EPD/DPGERJ

Pesquisa acadêmica. Acesso às imagens das câmeras corporais. Solicitação de informações quanto à atuação da Defensoria Pública. Ausência de tratamento de dados pessoais. Balizamento das respostas. Política institucional e atuação estratégica das coordenações

1. Relatório

O presente procedimento foi inaugurado a partir de mensagem eletrônica enviada por pesquisador, com base na Lei de Acesso à Informação, formulando perguntas que deseja sejam respondidas pela Defensoria Pública acerca da utilização de câmeras corporais.

Ao receber o requerimento, a Coordenação de Gestão Documental encaminhou o requerimento para a Coordenação de Defesa Criminal, que se posicionou sugerindo a manifestação do Núcleo de Audiências de Custódia e da Assessoria de Assuntos Institucionais, enquanto membro do Comitê Gestor de Proteção de Dados.

A Coordenação do Núcleo de Audiências de Custódia se manifestou, respondendo aos questionamentos do pesquisador, com ressalvas.

Feito o breve relatório, passa-se à análise jurídica da questão, com enfoque na conformidade da pesquisa com a legislação afeta aos direitos fundamentais de acesso à informação e proteção de dados pessoais, assim como na possibilidade da divulgação das informações ao requerente, de acordo com a política institucional e a atuação estratégica da Defensoria Pública.

2. Parecer

Tanto a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/11, art. 7º, § 1º²⁴) quanto a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/18, art. 4º, II, “b”²⁵) não proíbem o acesso à informação e o tratamento de dados pessoais para fins acadêmicos, sem descuidar, no entanto, dos direitos fundamentais à intimidade, privacidade, imagem e demais direitos da personalidade correlatos.

A Lai, ao disciplinar as informações pessoais, que se equivalem aos dados pessoais de que trata a LGPD, dispensa o consentimento quando as informações forem necessárias para a “realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem”²⁶ (art. 31, § 3º, II).

Já a LGPD, que não incide diretamente sobre o tratamento de dados pessoais para fins acadêmicos e de pesquisa (art. 4º, II, “b”²⁷), também dispensa o consentimento do titular, mas traz mecanismos de proteção e respeito aos seus direitos da personalidade, prevendo nos arts. 7º, IV, e 11, II “c”, e 13, a anonimi-

²⁴ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

²⁵ BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

²⁶ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

²⁷ BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

zação²⁸ sempre que possível, a pseudonimização²⁹, além de técnicas que confirmam segurança e prevenção de incidentes que possam colocar em risco os dados pessoais e sensíveis.

Note-se que as atividades que envolvem dados pessoais num trabalho de pesquisa acadêmica são caracterizadas como operações de tratamento (art. 5º, X, da LGPD³⁰), motivo pelo qual há que se cumprir o dever de proteção inerente ao direito fundamental à proteção de dados, previsto no art. 5º, LXXIX³¹, da Constituição da República.

Todavia, na hipótese sob comento, como se observa do requerimento inicial, não serão tratados dados pessoais, sejam dos membros da Defensoria Pública que aceitarem participar da pesquisa, sejam dos usuários cujas imagens foram capturadas pelas câmeras corporais, uma vez que as respostas às perguntas não resultarão em identificação. E essa é a condição para acesso às informações: as respostas às perguntas importarão em dados brutos e numéricos, apenas, vedando-se qualquer menção a dados que identifiquem ou possam identificar quem quer que seja.

Dado pessoal, na dicção legal, é toda informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável (art. 5º, I, da LGPD³²), motivo pelo qual, não havendo identificação de uma pessoa natural com a resposta ao questionário, pode-se concluir por sua conformidade tanto com a LAI quanto com a LGPD.

Todavia, há que se pontuar algumas questões:

- 1) não se vê do formulário de acesso à informação a completa identificação do requerente, que afirma ser pesquisador, contudo, não indica a sua instituição de ensino, nem tampouco os professores responsáveis pela condução dos trabalhos, a aprovação do projeto de pesquisa e a problemática abordada, com seus devidos contornos;
- 2) as respostas aos questionamentos formulados pelo requerente são sensíveis à instituição, na medida em que abordam diretamente pontos que são objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635³³, a chamada “ADPF das Favelas”.

Sobre o item 1, caso se conclua pelo fornecimento das informações solicitadas pelo requerente, as respostas deverão estar condicionadas à prévia complementação das informações sobre o trabalho de pesquisa e as devidas comprovações, pois, como se viu, o fundamento para acesso à informação baseia-se nesta premissa, a qual altera sobremaneira a disciplina legal que rege a matéria. Ademais, espera-se que, com o compartilhamento das informações, a Defensoria Pública esteja segura de que serão trabalhadas com seriedade e responsabilidade pelo pesquisador.

Sobre o item 2, caso V. Exa. e as Coordenações Temáticas entendam que a antecipação da divulgação das informações ao requerente, no todo ou em parte, possam comprometer a estratégia de defesa da Defensoria Pública na ADPF 635, entende-se que elas não devam ser divulgadas no momento, orientando-se que se aguarde a divulgação pelo nosso órgão de pesquisa próprio (DEPAJ) para que, então, sejam compartilhadas com o pesquisador.

²⁸ Art. 5º “[...] utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo”. (BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 08 abr. 2026).

²⁹ Art. 13º “[...] tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro” (BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 08 abr. 2026).

³⁰ BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

³¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 abr. 2026.

³² BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635/RJ**. Direito constitucional e outras matérias de direito público [...]. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 03 abr. 2025. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787232267>. Acesso em: 25 mar. 2026.

Ao tratar das garantias e das prerrogativas dos membros da Defensoria Pública, a Lei Complementar Estadual nº 6/77³⁴, no art. 83, assegura os mesmos direitos, garantias e prerrogativas concedidas aos advogados em geral, dentre as quais se destaca “a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia” (art. 7º, II, da Lei nº 8.906/94 – Estatuto da Advocacia³⁵).

Portanto, informações que digam respeito à estratégia processual, ainda que não digam respeito a um processo criminal, mas que sejam conexas com este, merecem o devido sigilo, uma vez que não podem ser caracterizadas como informações de interesse público, preponderando, neste caso, os interesses das pessoas envolvidas diretamente no caso, sejam os cidadãos atingidos pelas operações policiais, sejam os próprios Policiais Militares que trabalharam nas operações.

Note-se que a Lei de Acesso à Informação³⁶ protege a informação sigilosa (art. 6º, III) e não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça (art. 22). Ademais, a LAI protege as informações que digam respeito à segurança da sociedade, do Estado e das instituições (por exemplo, art. 7º, § 1º; art. 23, I, III, VII e VIII), muito embora proíba a restrição de acesso às informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas (art. 21, parágrafo único).

Fazendo-se a devida ponderação, atuando a Defensoria Pública nos interesses dos cidadãos que são vítimas de operações policiais em desacordo com a lei e com a determinação do Supremo Tribunal Federal, os direitos fundamentais deste prevalecem e atuam no sentido de restringir o acesso às informações, sob pena de comprometer o resultado da ADPF 635.

3. Conclusão

Diante do exposto, o órgão encarregado de proteção de dados entende que as respostas aos questionamentos feitos pelo requerente não acarretam operações de tratamento de dados pessoais, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer desconformidade com a LGPD.

Pondera-se, contudo, a avaliação da conveniência e da oportunidade de prestar as informações que possam, no todo ou em parte, comprometer a estratégia processual da Defensoria Pública na condução da ADPF 635, caso em que se sugere seja o requerente orientado a aguardar o resultado da pesquisa interna que será oportunamente divulgada ao público.

Caso se conclua pelo imediato fornecimento das respostas, sugere-se que, antes, o requerente complemente e demonstre as informações sobre o seu trabalho de pesquisa, indicando a sua instituição de ensino, os professores responsáveis pela condução dos trabalhos, a aprovação do projeto de pesquisa e a problemática abordada, com seus devidos contornos.

É o parecer que se submete à apreciação de V. Exa.

Rio de Janeiro, 18 de setembro de 2025.

ADRIANA ARAUJO JOÃO

Encarregada de Proteção de Dados e Assessora de Assuntos Institucionais

³⁴ RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Complementar nº 6, de 12 de maio de 1977**. Dispõe sobre a organização da assistência judiciária do Estado do Rio de Janeiro [...]. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 1977. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-complementar-n-6-1977-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-organizacao-da-assistencia-judiciaria-do-estado-do-rio-de-janeiro-estabelece-o-regime-juridico-de-seus-membros-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 09 abr. 2026.

³⁵ BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 06 mar. 2026.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso à informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

COLETÂNEA DE
**PARECERES E
NOTAS TÉCNICAS**
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2025

Ao longo dos anos, muitas ideias e posicionamentos institucionais restaram condensados em pareceres, notas técnicas e avisos gerais, refletindo o saber acumulado de operosos integrantes da Defensoria Pública, dotados de elevado preparo jurídico e inesgotável sensibilidade humana para a defesa dos direitos da população vulnerável.

Todavia, com o passar dos anos, palavras acabaram sendo encobertas por palavras e muitos escritos acabaram sendo inexoravelmente consumidos pelo tempo.

Hodiernamente, o desafio da preservação do conhecimento acabou sendo agravado pela sobrecarga de informação dos ecossistemas digitais, onde a abundância de conteúdo paradoxalmente dificulta o acesso ao conhecimento qualificado, seja porque o volume de dados cresce mais rápido do que a capacidade crítica de processá-los, seja porque os algoritmos acabam priorizando o conteúdo viral em detrimento da profundidade ou da precisão.

Para enfrentar a obliteração temporal e plethora digital, esta obra pretende resgatar a função institucional do Centro de Estudos Jurídicos de “organizar os serviços de documentação e informação jurídicas”, bem como de realizar “publicações de interesse jurídico” (art. 1º, II e VI da LE/RJ nº 1.146/1987), condensando anualmente os principais pareceres, notas técnicas e avisos publicados no âmbito interno da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Com isso, a obra objetiva não apenas oportunizar a difusão imediata das contemporâneas produções científico-institucionais, como também preservar o conhecimento para as gerações futuras.



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CEJUR
Centro de Estudos Jurídicos
Defensoria Pública - RJ