

Gabriel Eduardo Eusébio Abramides  
Organizador



Mayara Karoline Costa Procopio  
Ailton Renovato dos Santos Júnior  
Vitor Gomes Brandão  
José Quitério da Silva  
Christiano Costa dos Santos  
Getúlio Mauricio de Souza Silva  
Autores



**DIREITO EM FOCO:  
ABORDAGENS CRÍTICAS E PESQUISAS  
FUNDAMENTADAS**

Coletânea Equidade Brasil

2.ª EDIÇÃO  
ISBN - 978-65-84809-97-0  
SÃO PAULO | 2023

Gabriel Eduardo Eusébio Abramides  
Organizador



Mayara Karoline Costa Procopio  
Ailton Renovato dos Santos Júnior  
Vítor Gomes Brandão  
José Quitério da Silva  
Christiano Costa dos Santos  
Getúlio Mauricio de Souza Silva  
Autores



2ª Edição

**DIREITO EM FOCO:  
ABORDAGENS CRÍTICAS E PESQUISAS  
FUNDAMENTADAS**

Coletânea Equidade Brasil

2.ª EDIÇÃO

ISBN - 978-65-84809-97-0

SÃO PAULO | 2023

2.<sup>a</sup> edição

**DIREITO EM FOCO: ABORDAGENS CRÍTICAS E  
PESQUISAS FUNDAMENTADAS**

ISBN 978-65-84809-97-0



Organizador  
Gabriel Eduardo Eusébio Abramides

Autores

Mayara Karoline Costa Procópio  
Ailton Renovato dos Santos Júnior  
Vítor Gomes Brandão  
José Quitério da Silva  
Christiano Costa dos Santos  
Getúlio Maurício de Souza Silva

DIREITO EM FOCO: ABORDAGENS CRÍTICAS  
E PESQUISAS FUNDAMENTADAS

2.<sup>a</sup> edição

SÃO PAULO  
EDITORA ARCHE  
2023

Copyright © dos autores e das autoras.

Todos os direitos garantidos. Este é um livro publicado em acesso aberto, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado. Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons Internacional (CC BY- NC 4.0).



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

D598    Direito em foco [livro eletrônico] : abordagens críticas e pesquisas fundamentadas / Mayara Karoline Costa Procopio... [et al.]; organizador Gabriel Eduardo Eusébio Abramides. – 2.ed. – São Paulo, SP: Arche, 2023.  
341 p.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-84809-97-0

1. Autoconhecimento. 2. Motivação. 3. Técnicas de autoajuda.  
I. Abramides, Gabriel Eduardo Eusébio. II. Procopio, Mayara Karoline Costa. III. Santos Júnior, Ailton Renovato dos. IV. Brandão, Vítor Gomes. V. Santos, José Quitério dos. VI. Silva, Getúlio Mauricio de Souza.

CDD 340.81

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

Revista REASE chancelada pela Editora Arche.  
São Paulo- SP

Telefone: +55 (11) 94920-0020

<https://periodicorease.pro.br>

[contato@periodicorease.pro.br](mailto:contato@periodicorease.pro.br)

## 2ª Edição- *Copyright*® 2023 dos autores.

Direito de edição reservado à Revista REASE.

O conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade do (s) seu(s) respectivo (s) autor (es).

As normas ortográficas, questões gramaticais, sistema de citações e referenciais bibliográficos são prerrogativas de cada autor (es).

Endereço: Av. Brigadeiro Faria de Lima n.º 1.384 — Jardim Paulistano.

CEP: 01452 002 — São Paulo — SP.

Tel.: 55(11) 94920-0020

<https://periodicorease.pro.br/rease>

[contato@periodicorease.pro.br](mailto:contato@periodicorease.pro.br)

Editora: Dra. Patrícia Ribeiro

Produção gráfica e direção de arte: Ana Cláudia Néri Bastos

Assistente de produção editorial e gráfica: Talita Tainá Pereira Batista

Projeto gráfico: Ana Cláudia Néri Bastos

Ilustrações: Ana Cláudia Néri Bastos e Talita Tainá Pereira Batista

Revisão: Ana Cláudia Néri Bastos e Talita Tainá Pereira Batista

Tratamento de imagens: Ana Cláudia Néri Bastos

### EQUIPE DE EDITORES

#### **EDITORA- CHEFE**

Dra. Patrícia Ribeiro, Universidade de Coimbra- Portugal

#### **CONSELHO EDITORIAL**

Doutorando. Avaeté de Lunetta e Rodrigues Guerra- Universidad del Sol do Paraguai- PY

Me. Victorino Correia Kinhama- Instituto Superior Politécnico do Cuanza Sul-Angola

Me. Andrea Almeida Zamorano- SPSIG

Esp. Ana Cláudia N. Bastos- PUCRS

Dr. Alfredo Oliveira Neto, UERJ, RJ

PhD. Diogo Vianna, IEPA

Dr. José Faijardo- Fundação Getúlio Vargas

PhD. Jussara C. dos Santos, Universidade do Minho

Dra. María V. Albaronedo, Universidad Nacional del Comahue, Argentina

Dra. Uaiana Prates, Universidade de Lisboa, Portugal

Dr. José Benedito R. da Silva, UFSCar, SP

PhD. Pablo Guadarrama González, Universidad Central de Las Villas, Cuba

Dra. Maritza Montero, Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Sandra Moitinho, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Eduardo José Santos, Universidade Federal do Ceará,

Dra. Maria do Socorro Bispo, Instituto Federal do Paraná, IFPR  
Cristian Melo, MEC

Dra. Bartira B. Barros, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Roberto S. Maciel- UFBA

Dra. Francisne de Souza, Universidade de Aveiro-Portugal

Dr. Paulo de Andrada Bittencourt - MEC

PhD. Aparecida Ribeiro, UFG

Dra. Maria de Sandes Braga, UFTM

## **DECLARAÇÃO DOS AUTORES**

Os autores se responsabilizam publicamente pelo conteúdo desta obra, garantindo que o mesmo é de autoria própria, assumindo integral responsabilidade diante de terceiros, quer de natureza moral ou patrimonial, em razão de seu conteúdo, declarando que o trabalho é original, livre de plágio acadêmico e que não infringe quaisquer direitos de propriedade intelectual de terceiros. Os autores declaram não haver qualquer interesse comercial ou irregularidade que comprometa a integridade desta obra.

## APRESENTAÇÃO

Nobres autores,

É com profunda alegria que me dirijo a vós para a auspiciosa oportunidade de apresentar-lhes o livro digital intitulado "DIREITO EM FOCO: Abordagens Críticas e Pesquisas Fundamentadas". Esta profícua obra, composta por seis capítulos, presta-se a uma análise aprofundada e substanciada de questões jurídicas relevantes e contemporâneas.

No primeiro capítulo, intitulado "Audiência de Custódia", engendram-se considerações acerca das sutilezas e implicações desse eminente instituto processual. Mediante uma análise crítica, expõe-se estudos que almejam aprimorar a compreensão e aplicação dessa medida cautelar, enfatizando sua imprescindibilidade para salvaguardar os direitos fundamentais dos indivíduos submetidos ao aprisionamento.

No segundo capítulo, "O Assédio Moral no Setor Público de Alagoas: Um Estudo no Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região e Ministério Público do Trabalho de Alagoas entre 2018-2022", investigam-se as ocorrências de assédio moral no escopo do serviço público, em especial nos mencionados órgãos. A pesquisa brinda-nos com uma visão crítica dessas práticas abusivas e propõe medidas para coibi-las e erradicá-las.

No terceiro capítulo, "Responsabilidade Civil Decorrente das Negativas dos Planos de Saúde: (Im)possibilidade de Pleitear Dano Moral", desenrola-se o debate em torno da

responsabilidade civil das operadoras de planos de saúde face às negativas de cobertura. A pesquisa averigua a viabilidade de pleitear indenização por danos morais nesses casos, concorrendo para o debate jurídico sobre essa relevante matéria social.

O quarto capítulo, "Reforma Agrária com Desenvolvimento Sustentável e Solidário", lança luz sobre a temática da reforma agrária, realçando a necessidade de um modelo que congregue a redistribuição de terras a práticas sustentáveis e solidárias. A obra oferta propostas e reflexões que almejam fomentar uma reforma agrária efetiva, reverenciando os princípios da sustentabilidade e da equidade social.

O quinto capítulo, "Os Desafios da Mulher Negra no Mercado de Trabalho Atual no Estado de Alagoas", aborda as vicissitudes enfrentadas pelas mulheres negras no mercado laboral. Por intermédio de uma análise crítica, identificam-se os entraves e as discrepâncias a que esse grupo específico se depara, propondo-se medidas para fomentar a igualdade de gênero e raça no ambiente de trabalho.

Por derradeiro, no sexto capítulo, "Contratações Temporárias do Município de Urandi/BA: Análise da Legalidade dos Contratos de Trabalho entre os Períodos de 2013 a 2022", examinam-se as contratações temporárias perpetradas pelo município de Urandi, localizado no amado estado da Bahia, no interregno compreendido entre 2013 e 2022. O estudo oferece uma análise jurídica escrupulosa acerca da licitude desses contratos de trabalho, considerando as normas e diretrizes estabelecidas pelo arcabouço jurídico brasileiro.

Em face dessas informações, o livro "DIREITO EM FOCO:

Abordagens Críticas, Pesquisas Fundamentadas" consubstancia uma valiosa contribuição ao debate jurídico contemporâneo, versando sobre temas relevantes e propiciando uma análise crítica embasada em pesquisas sólidas. Esperamos que esta obra ofereça um panorama abrangente e enriquecedor das questões abordadas, estimulando reflexões e promovendo o desenvolvimento do conhecimento jurídico.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Ribeiro.  
Editora-chefe da Revista Ibero — Americana de Humanidades,  
Ciências e Educação.

## Organizador da Coletânea Equidade Brasil



**Gabriel Eduardo Eusébio Abramides** é Sócio fundador do Projeto Equidade Brasil, Organizador de Livros da “*Coletânea Equidade Brasil*”, coautor do livro “*Direito: as pesquisas fundamentadas em abordagens críticas*”, 1ª Edição da Coletânea Equidade Brasil, a qual consta a publicação da monografia “*A segurança jurídica das normas que regem as bancas do exame de ordem*”. Gastrônomo (Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio – CEUNSP/Itu-SP), Consultor Gastronômico, Personal Chef. Jurista (Centro Universitário Max Planck – UNIMAX/Indaiatuba-SP), especialização em Mediação de Conflito – Faculdade Iguaçu/MG, pós-graduado em Mediação em Conflitos e Arbitragem – Faculdade Iguaçu/MG. Ativista jurídico em prol da transparência dos exames aplicados pela Ordem dos advogados do Brasil, ativista jurídico pela

descentralização dos processos judiciais através da aplicação de mediação, conciliação e arbitragem extrajudiciais, Mediador e Conciliador Extrajudicial, Parceiro Jurídico do Projeto Equidade Brasil, Orientador Acadêmico particular, membro da Assessoria Acadêmica Equidade Brasil. O Projeto Equidade Brasil, criado em abril de 2022, surgiu com a proposta de acolher juristas não pertencentes à Ordem dos Advogados do Brasil e acadêmicos do curso de direito, que até então eram colocados à margem da sociedade jurídica brasileira. Através de trabalhos de Assistência Acadêmica, Jurídica, Administrativa e Social, mostramos caminhos para atuação destes profissionais, com parcerias entre acadêmicos, juristas, advogados, entre outros operadores do direito. Cinco meses após sua fundação, em setembro de 2022, surge a *Assessoria Acadêmica Equidade Brasil*, composta de profissionais de 4 das 5 regiões do Brasil, em breve chegaremos a região norte. A assessoria acadêmica tem como objetivo: orientar os acadêmicos na elaboração criteriosa de seus trabalhos de conclusão de curso, exercendo a função que deveria ser de seus Orientadores originais. No final o acadêmico terá toda a estrutura necessária para poder entregar e apresentar o seu melhor trabalho acadêmico, sendo que todos os trabalhos orientados por nossa equipe é publicado em nossa Coletânea de E-books denominada “*Equidade Brasil*”. A partir de 2023 os trabalhos orientados e não orientados pela Assessoria Acadêmica Equidade Brasil serão catalogados, certificados e publicados em formato de livros digitais que integram a Coletânea Equidade Brasil. Esta iniciativa é uma forma de fomentar os acadêmicos a realizarem pesquisas e trabalhos de

qualidade, enriquecendo seu Currículo Lattes e encorajando-os a lavar a diante seus estudos em prol da evolução de sociedade brasileira, tal fruto, já está sendo colhido por meio da 1ª edição, e qual um de seus estudos está sendo utilizado pelo poder judiciário, **por isso agradecemos a Sra. Silvana de Sena Souza, e a Prof.ª Patrícia S. Ribeiro, que compraram a ideia e consolidaram a Parceria Equidade Brasil e Revista REASE.** Ser um organizador de livros é de uma responsabilidade que só vivenciando para ter uma noção, e foi prazeroso organizar essa segunda edição. A 2ª edição não conta com nenhum trabalho de nossos orientados, mas contempla um conteúdo genuíno escrito por autores incríveis da nossa querida região nordestina. O que chamou atenção, nesta edição, são que 5 obras trazem problemas locais, mostrando o quanto os autores se preocupam com seus municípios e Estado. E uma obra focada nas melhorias do sistema penal, escrita por uma autora apaixonada pelo universo criminalista. Aos autores, parabéns por suas obras, a você leitor, deguste com prazer cada parágrafo e a você acadêmico junte se a nós, não deixe na gaveta seu maior tesouro: seu conhecimento, até a próxima edição. **Instagram pessoal: @gabriel.eusebio7. E-mail pessoal: chefseusebio@gmail.com. Instagram institucional: @equidadebr. e-mail institucional: equidade.br@gmail.com. site: www.equidadebr.com.br**



## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>15</b>
AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA	
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>106</b>
O ASSÉDIO MORAL NO SETOR PÚBLICO DE ALAGOAS. UM ESTUDO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS, TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 19ª REGIÃO E MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DE ALAGOAS ENTRE 2018 - 2022	
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>146</b>
RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DAS NEGATIVAS DOS PLANOS DE SAÚDE: (IM)POSSIBILIDADE DE PLEITEAR DANO MORAL	
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>191</b>
REFORMA AGRÁRIA COM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO	
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>248</b>
OS DESAFIOS DA MULHER NEGRA NO MERCADO DE TRABALHO ATUAL NO ESTADO DE ALAGOAS	
<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>305</b>
CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DO MUNICÍPIO DE URANDI/BA: ANÁLISE DA LEGALIDADE DOS CONTRATOS DE TRABALHO ENTRE OS PERÍODOS DE 2013 A 2022	
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b>	<b>331</b>

# CAPÍTULO 1

## AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

Mayara Karoline Costa Procópio

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo demonstrar a audiência de custódia que se torna um direito a todo sujeito preso, onde foi firmado pelo Pacto de São José da Costa Rica, homologando o direito a outros países, alterando os procedimentos para inserção do direito, à prova e a prisão, medidas cautelares e liberdade provisória. Aspectos abordados neste trabalho sobre a implementação em todo o território nacional e no mundo, através da regulamentação em tratado e convenções internacionais firmados pelo Brasil, discutindo a sua origem e sua evolução com muita resistência e preconceitos. Dispondo-se do respeito aos direitos fundamentais de toda pessoa presa ou detida em função do resguardo a seus direitos e garantias individuais, visando sua integridade física e psíquica. Assim é possibilitando um espaço democrático de discussão acerca da legalidade, necessidade e prováveis irregularidades na prisão, evitando-se ilegalidades, prisões arbitrárias e desnecessárias, assim como violência, maus-tratos e tortura.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos. Audiência de Custódia.

## ABSTRACT

This work aims to demonstrate the custody hearing that becomes a right to every prisoner, where it was sign by the Pact of San José de Costa Rica, homologating the right to other countries, altering the procedures for insertion of the right, to the proof and custody, precautionary measures and provisional freedom. Aspects addressed in this work on the implementation throughout the national territory and in the world, through the regulation in treaty and international conventions signed by Brazil, discussing its origin and its evolution with much resistance and prejudices. Respecting the fundamental rights of all persons arrested or detained in accordance with the protection of their individual rights and guarantees, aiming at their physical and mental integrity. This is enabling a democratic space for discussion about legality, necessity and probable irregularities in prison, avoiding illegalities, arbitrary and unnecessary prisons, as well as violence, mistreatment, and torture.

**Keywords:** Human Rights. Hearing of Custody.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema a audiência de custódia, que se trata da apresentação de toda pessoa presa em flagrante à autoridade judicial, no Brasil com o prazo de até 24 horas a partir de sua prisão. Este tempo de apresentação se modifica no cenário mundial, tendo cada país um tempo diferente adequado em seus conceitos sobre esta lei. Ainda que no Brasil a lei se dispõe para presos em flagrantes, já em alguns países alargaram essa realização também para sujeitos presos a título cautelar ou definitivo.

A audiência de custódia tem por objetivo prevenir maus tratos, torturas, ameaças dos sujeitos presos, bem como detectar e prevenir prisões e detenções ilegais e arbitrárias. Ela é um de controle sobre as atividades de persecução penal realizadas pelo Estado, em especial, sobre as instituições encarregadas dos atos anteriores ao ajuizamento da ação penal condenatória, ou seja, aquelas que executariam atos de investigação criminal.

No capítulo 1 serão apresentadas as medidas cautelares no processo penal, abordando o artigo 319 do Código do Processo Penal, e suas características aplicadas no decorrer do inquérito ou do processo penal. Assim será

explicada cada medida cautelar e cada princípio apresentado nas mesmas, destacando a provisoriedade, a revogabilidade, a substitutividade e a excepcionalidade.

No capítulo 2 será abordado a história da audiência de custódia, sua evolução conforme os direitos humanos no país, e assim expandindo a outras convenções. Bem como o prazo de apresentação, e seu objetivo no mundo, individual de cada país. Assegurando que toda pessoa presa ou detida, não passasse por maus tratos ou até violência, preservando os direitos humanos de cada cidadão.

No capítulo 3 será tratado sobre a evolução dos direitos humanos no Brasil, que após sua implementação, houve uma transição democrática, e pôr fim a inserção da audiência de custódia no país. O capítulo apresentará a implantação histórica em cada estado, comentando a estatística da quantidade total de audiências de custódias realizadas e a parti delas quantas concluíram a prisão e quantas a liberdade.

No capítulo 4 serão abordados os procedimentos da audiência de custódia, desde a prisão em flagrante, a apresentação do preso a um juiz em até 24 horas, a constatação de possíveis maus tratos, violência ou tortura, condições físicas e psíquicas do preso, e enfim a decisão que o juiz poderá tomar seja conceder liberdade provisória

cumulada ou não com medidas cautelares, ou até mesmo relaxar a prisão, decretar prisão preventiva ou temporária.

O objetivo geral deste trabalho é abordar o instituto de audiência de custódia e sua implementação ao processo penal brasileiro, fazendo comparativos relevantes ao pacto internacional de São José da Costa Rica, e sua internacionalização que foi devidamente aprovado pelo conselho nacional de justiça, e está vigente desde o dia 1º de fevereiro de 2016, justo este que pretende modificar o artigo 306, em seu parágrafo 1º do código de processo penal, relevando como obrigatória a utilização da audiência de custódia da pessoa presa, e sua devida apresentação ao juízo competente no prazo máximo de 24 horas após a prisão em flagrante efetivada pela autoridade policial. Os objetivos específicos deste trabalho são: *Compreender os princípios penais; Analisar o direito de audiência de custódia; Identificar as jurisprudências referentes ao assunto.*

Este tema justifica-se pois o Brasil ratificou no ano 1992 a convenção Americana nos direitos humanos, mais comumente chamada de Pacto de São José da Costa Rica, este acordo entre nações americanas homologou e promulgou no mesmo ano citado, por seus estados membros a realização de audiência de custódia. Tal

aquisição a este instituto gerou a grande comoção no âmbito jurídico deixando aspectos controversos relevantes que serão abordados neste trabalho.

Neste trabalho pode-se compreender a importância da audiência de custódia no processo penal Brasileiro e no mundo, sua aplicabilidade diante do indivíduo, tais como seus direitos humanos. Assim, auxilia o leitor a abranger seu conhecimento perante a lei, o que afeta positivamente a sociedade.

Nesta pesquisa houve a utilização de métodos de coleta de dados e informações. O primeiro constitui-se em pesquisas bibliográficas utilizada por consulta a livros, dissertações, teses, revistas científicas e artigos de congressos. Conforme Vergara (2000 p. 48), “a pesquisa bibliográfica e o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica deve ser considerada como fonte secundária de dados em uma investigação.

Segundo Lakatos e Marconi (1995 p. 15) “Pesquisar não é apenas procurar a verdade, é encontrar respostas para questões propostas, utilizando método científicos”. Quanto os meios, é de revisão bibliográfica pois os dados

necessários foram detidos com pesquisa bibliográfica, uma vez que, neste trabalho, busca-se referências dentre livros, artigos e revistas especializadas.

## **MEDIDAS CAUTELARES NO PROCESSO PENAL**

O sistema de medidas cautelares visa assegurar a eficácia processual, o resultado útil do processo principal, tendo como objetivo preservar a prova no processo, bem como os direitos e interesses do ofendido. Tais medidas surgiram de modo a respeitar princípios constitucionais, como o devido processo legal, o estado de inocência, o contraditório, a profissionalidade, a provisoriedade, a excepcionalidade, a proporcionalidade e a motivação. (BONFIM, 2012, p.19)<sup>1</sup>

De acordo com Lopes (2012)<sup>2</sup>, as medidas cautelares são instrumentos a serviço do processo, para tutela da prova ou para garantir a presença da parte passiva.

Entende-se, por medida cautelar aquela com a finalidade de garantir a viabilidade do resultado do processo, aplicada antes da sentença transitada em julgado.

Importante salientar que “toda e qualquer medida cautelar no processo penal somente pode ser utilizada

---

<sup>1</sup> BONFIM, Edilson M. Curso de Processo Penal. 7 ed. São Paulo: Saraiva 2012, p. 19

<sup>2</sup> LOPES, Aury Jr. Direito Processual Penal. 9 ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

quando prevista em lei (legalidade estrita) e observados seus requisitos legais no caso concreto”. (LOPES, 2012, p. 782)<sup>3</sup>

Deve-se atentar-se para o fato de que as medidas cautelares não guardam um fim em si mesmas, não podendo ser confundidas com a pena: elas são, na verdade, mais do que uma segurança à aplicação do direito material, caracterizam um meio para assegurar a lei penal, a eficácia do procedimento definitivo ou da investigação criminal, ou para evitar que ocorram novas infrações. Portanto, não devem ser usadas de forma deturpada, configurando uma extensão de controle; pelo contrário, devem ser redutoras de danos.

### **1.1 Artigo 319 CPP**

As medidas cautelares previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal<sup>4</sup>, bem como as demais medidas de outra natureza, tem inúmeras características quando aplicadas no decorrer do inquérito policial ou do processo penal, destacando-se a provisoriedade, a revogabilidade, a substitutividade e a excepcionalidade.

---

<sup>3</sup> LOPES, Aury Jr. Direito Processual Penal. 9ed. São Paulo: Saraiva 2012, p. 783

<sup>4</sup> Redação dada pelo Art. 319 Lei nº 12.403, de 2011.

Segundo o Código de Processo Penal a prisão administrativa terá cabimento:

I – Contra remissos ou omissos em entrar para os cofres públicos com os dinheiros a seu cargo, a fim de compeli-los a que o façam;

II – Contra estrangeiro desertor de navio de guerra mercante, surto em porto nacional;

III – nos demais casos previstos em lei.

§ 1. ° A prisão administrativa será requisitada à autoridade policial nos casos dos ns. I e III, pela autoridade que a tiver decretado e, no caso do n. II, pelo cônsul do país a que pertença o navio.

§ 2. ° A prisão dos desertores não poderá durar mais de 3 (três) meses e será comunicada aos cônsules.

§ 3. ° Os que forem presos à requisição de autoridade administrativa ficarão à sua disposição.

A prisão administrativa é a medida restritiva da liberdade de alguém com a finalidade de compeli-lo a fazer alguma coisa ou para acautelar um interesse administrativo qualquer. Seu lugar não é no Código de Processo Penal, onde somente deveriam estar previstas as medidas cautelares concernentes à apuração de infração penal e à instrução criminal, embora tenha o legislador aí inserido alguns casos, como expostos no art. 319. Há, ainda,

a previsão da prisão do estrangeiro, com a finalidade de expulsá-lo do País (art. 69 da Lei 6.815/80)<sup>5</sup>. Fala-se, também, na prisão para extradição, decretada por Ministro do Supremo Tribunal Federal, para garantir que o extraditando fique a disposição da corte, até o final da decisão. Nessa hipótese, segundo nos parece, a medida tem natureza cautelar, pois visa a assegurar a utilidade do processo de extradição, propiciando futuro processo criminal ou cumprimento de pena no país requerente.

Sobre a manutenção dessa modalidade de prisão, após a Constituição de 1988, a única modificação havida, nesse contexto, foi a impossibilidade de qualquer prisão no Brasil, ser decretada por outra autoridade, que não fosse a judiciária. Portanto, cremos mantidas todas as hipóteses de prisão administrativa, inclusive estas do art. 319, desde que passem a ser decretadas por juiz de direito. Pouco importa que, hoje, pareçam estranhas. Não há sentido em se considerar revogadas as situações, expressamente previstas em lei, somente porque a autoridade a decretá-las passa a ser judiciária. Ademais, não fosse assim, seria impossível justificar a prisão para expulsão, que é corriqueiramente decretada por juiz federal – nem mencionamos a prisão

---

<sup>5</sup> Redação dada pelo Art. 69 Lei nº 6.815, de 1980.

para extradição, pois está ainda tem caráter cautelar. Pela manutenção da prisão administrativa: Mirabete (Código de Processo Penal interpretado, p. 425)<sup>6</sup>. Contra, crendo revogada essas hipóteses do art. 319: Tourinho (Código de Processo Penal comentado, v. 1, p. 551)<sup>7</sup>.

Outras modalidades de prisão não processual podem-se citar a prisão disciplinar, voltada às transgressões militares (art. 5.º, LXI, parte final, e 142, § 2.º, CF). A prisão decretada em face do retardamento de soltura no caso de concessão de habeas corpus, embora pareça ter um caráter disciplinar (art. 656, parágrafo único, CPP, e 197, do Regimento Interno do STF), parece-nos fruto de um crime de desobediência. Mencionem-se, finalmente, as prisões de natureza política, previstas para o Estado de Defesa (art. 136, § 3.º, I, CF) e para o Estado de Sítio (art. 139, I e II, CF).

## **1.2 Medidas cautelares diversas da prisão**

### **1.2.1 Comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades**

O comparecimento periódico em juízo, no prazo e

---

<sup>6</sup> MIRABETE, Júlio F. Código Penal Interpretado. São Paulo: Editora Atlas 2001

<sup>7</sup> TOURINHO, Fernando da Costa. São Paulo: Saraiva 1997

nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades é medida cautelar penal, prevista no inciso I do artigo 319 do Código de Processo Penal. Deve ter como objetivo o controle e o acompanhamento da situação do acusado, que se obriga a comparecer em juízo para justificar suas atividades e informar mudança de endereço nos limites da comarca, enquanto perdurar o processo.

### **1.2.2 Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato deva o indicado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações**

A medida cautelar de proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações, está prevista no inciso II do artigo 319 do Código de Processo Penal.

Ao proibir o acesso ou frequência a lugares relacionados ao fato o inciso busca prevenir o risco de novas condutas delituosas. Que, além disso, evitar a proximidade entre o acusado e o ofendido, a fim de evitar possível perturbação de ânimos entre as partes e as pessoas que frequentem os locais a serem proibidos.

### **1.2.3 Proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante**

A proibição de manter contato com a pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante, é uma medida cautelar penal prevista no inciso III do artigo 319 do Código de Processo Penal.

Assim como as duas primeiras medidas cautelares, esta não é uma inovação legislativa, pois já estava prevista na Lei n. 11.340/06, em seu art. 22, inciso II, alíneas a e b, como medida protetiva de urgência que tutela a proteção da mulher cautelar prevista no inciso III do artigo 319 do Código de Processo Penal possa aplicar-se a todos os tipos penais.

### **1.2.4 Proibição de ausentar-se da comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução**

A proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução, é a medida cautelar prevista no inciso IV do artigo 319 do Código de Processo Penal.

Não raro, a imposição desta medida cautelar ocorre cumulativamente com a medida descrita do inciso I, desse mesmo artigo (comparecimento em juízo), de modo que, ao apresentar-se em juízo mensalmente, o acusado deve comprovar, mediante documentos, sua residência, o que gera uma presunção de permanência na comarca. De qualquer forma, não se pode deixar de reconhecer que é medida de difícil fiscalização pelo Poder Público, porquanto não há efetivo controle da permanência ou não, do acusado no local previsto.

### **1.2.5 Reconhecimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos**

Esta medida cautelar está prevista no inciso V do artigo 319 do Código do Processo Penal. Prevê que o investigado ou denunciado fique obrigado ao recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga, desde que tenha residência e trabalho fixos, com intuito de evitar a prática da conduta criminosa.

### **1.2.6 Suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza economia ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais**

Esta medida cautelar está prevista no inciso VI do

artigo 319 do Código do Processo Penal. Segundo Maciel (2011, p, 184)<sup>8</sup>, “essas medidas cautelares têm a finalidade de garantir a preservação da ordem pública ou da ordem econômica, porque somente podem ser decretadas para se evitar a prática de novas infrações [...] podem se revelar muito eficazes, na prática”.

### **1.2.7 Internação provisória do acusado nas hipóteses dos crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do cpp) e houver risco de reiteração**

Esta medida cautelar está prevista no inciso VII do artigo 319 do Código do Processo Penal. De caráter eminentemente cautelar e provisório, a possibilidade de internação provisória do agente por crimes praticados com a violência ou grave ameaça, desde que comprovada através de perícia a semi-imputabilidade ou inimputabilidade do acusado, torna-se oportuna quando houver risco de reiteração criminosa, pois a Lei de Execução Penal à prisão extinguiu a medida de segurança provisória, deixando uma lacuna quanto a prisão provisória dos semi-imputáveis e inimputáveis.

---

<sup>8</sup> MACIEL, Silvio. Direito Penal. São Paulo: Saraiva, 2011.

### **1.2.8 Fiança nas infrações que a admitem para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial**

Esta medida cautelar está prevista no inciso VIII do artigo 319 do Código do Processo Penal. Consiste no pagamento de determinada quantia ou entrega de bens ao Estado com meio de garantir a presença do agente nos atos do processo e evitar a obstrução de seu andamento (BONFIM, 2011, p. 51)<sup>9</sup>

### **1.2.9 A monitoração eletrônica**

Esta medida cautelar está prevista no inciso IX do artigo 319 do Código do Processo Penal. Permite o monitoramento eletrônico para o preso condenado através de braceletes ou tornozeleiras, informando a uma central a localização do seu portador. Esta medida estava limitada execução penal, agora sua aplicação é também prevista como medida de natureza cautelar, ou seja, durante o inquérito policial ou instrução criminal.

### **1.2.10 A prisão preventiva**

Segundo o artigo 311 do Código de Processo Penal,

---

<sup>9</sup> BONFIM, Edilson M. Curso de Processo Penal. 7 ed. São Paulo: Saraiva 2011, p. 51

em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou do querelante, ou mediante representação da autoridade policial.

No artigo 312, a prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente da autoria.

O artigo 313 fala que, em qualquer das circunstâncias, previstas no artigo anterior, será admitida a decretação da prisão preventiva os crimes dolosos:

I – Punidos com reclusão;

II – Punidos com detenção, quando se apurar que o indiciado é vadio ou, havendo dúvida sobre a identidade, não fornecer ou não indicar elementos para esclarecê-la;

III – se o réu tiver sido condenado por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvando o disposto no parágrafo único do art. 46 do Código Penal.

No artigo 314, a prisão preventiva em nenhum caso será decretada se o juiz verificar pelas provas constantes dos autos ter o agente praticado o fato nas condições do art. 19, I, II ou III, do Código Penal.

O artigo 315 fala que, o despacho que decretar ou

denegar a prisão preventiva será sempre fundamentado.

E no artigo 316, o juiz poderá revogar a prisão preventiva se, no correr do processo verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

### **1.3 Princípios penais**

Em direito, princípio jurídico quer dizer um postulado que se irradia por todo o sistema de normas, fornecendo um padrão de interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo, estabelecendo uma meta maior a seguir. Na Constituição Federal, encontra-se a maioria dos princípios que governam o processo penal brasileiro, alguns explícitos, outros implícitos.

#### **1.3.1 Princípio da presunção de inocência**

Conhecido igualmente como princípio do estado de inocência ou da não culpabilidade, significa que todo acusado é presumido inocente, até que seja declarado culpado por sentença condenatória, com trânsito em julgado. Está previsto no art. 5.º, LVII da Constituição.

Tem por objetivo garantir, primordialmente, que o ônus da prova cabe a acusação e não à defesa. As pessoas

nascem inocentes, sendo esse o seu estado natural, razão pela qual, para quebrar tal regra, torna-se indispensável que o Estado-acusação evidencie, com provas suficientes, ao Estado-Juiz a culpa do réu.

Por outro lado, confirma a excepcionalidade e a necessidade das medidas cautelares de prisão, já que indivíduos inocentes somente podem ser levados ao cárcere quando realmente for útil à instrução e à ordem pública. No mesmo prisma, evidencia que outras medidas constritivas aos direitos individuais devem ser excepcionais e indispensáveis, como ocorre com a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico (direito constitucional de proteção à intimidade), bem como com a violação de domicílio em virtude de mandado de busca (direito constitucional à inviolabilidade de domicílio).

Integra-se ao princípio da prevalência do interesse do réu (*in dubio pro reo*), garantindo que, em caso de dúvida, deve sempre prevalecer o estado de inocência, absolvendo-se o acusado.

Reforça, ainda, o princípio penal da intervenção mínima do estado na vida do cidadão, uma vez que a reprovação penal somente alcançará aquele que for efetivamente culpado. Finalmente, impede que as pessoas

sejam obrigadas a se autoacusar, consagrando o direito ao silêncio.

### **1.3.2 Princípio da ampla defesa**

Ao réu é concedido o direito de se valer de amplos e extensos métodos para se defender da imputação feita pela acusação. Encontra fundamento constitucional no art. 5.º, LV. Considerado, no processo, parte hipossuficiente por natureza, uma vez que o Estado é sempre mais forte, agindo por órgãos constituídos e preparados, valendo-se de informações e dados de todas as fontes às quais tem acesso, merece o réu um tratamento diferenciado e justo, razão pela qual a ampla possibilidade de defesa se lhe afigura a compensação devida pela força estatal.

A sua importância cada vez mais é compensada pela Constituição Federal, como demonstra a nova redação do art. 93, II, d (Emenda Constitucional 45/2004), cuidando da rejeição de juiz para promoção no critério da antiguidade: “na apuração da antiguidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação”.

A ampla defesa gera inúmeros direitos exclusivos do réu, como é o caso de ajuizamento de revisão criminal – o que é vedado à acusação – bem como a oportunidade de ser verificada a eficiência da defesa pelo magistrado, que pode desconstituir o advogado escolhido pelo réu, fazendo-o eleger outro ou nomeando-lhe um dativo, entre outros.

Lembremos da existência, no contexto do júri, do princípio da plenitude de defesa, que apresenta diferença com o princípio em comento.

### **1.3.3 Princípio da plenitude de defesa**

No Tribunal do Júri, busca-se garantir ao réu não somente uma defesa ampla, mas plena, completa, o mais próximo possível do perfeito (art. 5.º, XXXVIII, a, CF).

Vale ressaltar que o texto constitucional mencionou, além da plenitude de defesa, o princípio da ampla defesa, voltado aos acusados em geral (art. 5.º, LV, CF), razão pela qual é preciso evidenciar a natural diversidade existente entre ambos.

No processo criminal, perante o juiz togado, tem o acusado assegurada a ampla defesa, isto é, vasta possibilidade de se defender, propondo provas, questionando dados, contestando alegações, enfim,

oferecendo os dados técnicos suficientes para que o magistrado possa considerar equilibrada a demanda, estando de um lado o órgão acusador e de outro uma defesa eficiente.

No Tribunal do Júri as decisões são tomadas pela íntima convicção dos jurados, sem qualquer fundamentação, onde prevalece a oralidade dos atos e a concentração da produção de provas, bem como a identidade física do juiz, torna-se indispensável que a defesa atue de modo completo e perfeito, logicamente dentro das limitações impostas pela natureza humana. A intenção do constituinte é aplicar ao Tribunal Popular um método que privilegie a defesa, em caso de confronto inafastável com a acusação, homenageando a sua plenitude. Como, já tivemos ocasião de expor e tratar com maiores detalhes, “júri sem defesa plena não é um tribunal justo e, assim não sendo, jamais será uma garantia ao homem” (Júri, Princípios Constitucionais. P. 40)

São vários os efeitos extraídos dessa diferença. Como, por exemplo: a) o juiz, no júri, deve preocupar-se de modo particularizado, com a qualidade da defesa produzida em plenário, não arriscando a sorte do réu e, sendo preciso, declarando o acusado indefeso, dissolvendo o Conselho e redesignando a sessão; b) havendo

possibilidade de tréplica, pode a defesa inovar nas suas teses não representando tal ponto qualquer ofensa ao contraditório, princípio que deve ceder espaço à consagrada plenitude de defesa; c) caso a defesa necessite de maior tempo para expor sua tese, sentindo-se limitada pelas duas horas estabelecidas na lei ordinária, poderá pedir dilação ao magistrado presidente, sem que isso implique igual concessão ao representante do Ministério Público, desde que haja real necessidade.

#### **1.3.4 Princípio da prevalência do interesse do réu**

Na relação processual, em caso de conflito entre a inocência do réu e sua liberdade, e o direito e dever do estado de punir, havendo dúvida razoável, deve o juiz decidir em favor do acusado. Exemplo disso está na previsão de absolvição quando não existir prova suficiente da imputação formulada. (art. 386, VI, CPP).

Por outro lado, quando dispositivos processuais penais forem interpretados, apresentando dúvida razoável quanto ao seu real alcance e sentido, deve-se optar pela versão mais favorável ao acusado, que, como já se frisou, é presumido inocente até que se demonstre o contrário.

### 1.3.5 Princípio do contraditório

Quer dizer que a toda alegação fática ou apresentação de prova, feita no processo por uma das partes, tem o adversário o direito de se manifestar, havendo um perfeito equilíbrio na relação estabelecida entre a pretensão punitiva do estado e o direito à liberdade e a manutenção do estado de inocência do acusado (art. 5.º, LV, CF). Cuida-se de princípio ligado, essencialmente, à relação processual, servindo tanto à acusação quanto à defesa.

Excepcionalmente, o contraditório deve ser exercido quando houver alegação de direito. Nesse caso, deve-se verificar se a questão invocada pode colocar fim a demanda. Exemplo disse é a alegação de ter havido *abolitio criminis* (quando lei nova deixa de considerar crime determinada conduta), que deve provocar a oitava da parte contrária, pois o processo pode findar em função da extinção da punibilidade.

No mais, se uma parte invoca uma questão de direito, não há sempre necessidade de ouvir a parte contrária, bastando que o juiz aplique a lei ao caso concreto. Aliás, é o que ocorre nas alegações finais: primeiro manifesta-se a acusação: depois, fala a defesa, não sendo necessário ouvir novamente o órgão acusatório, embora possam ter sido

invocadas questões de direito, analisando a prova produzida.

### **1.3.6 Princípio do juiz natural**

O Estado, na persecução penal, deve assegurar às partes, para julgar a causa, a escolha de um juiz previamente designado por lei e de acordo com as mesmas constitucionais (art. 5.º, LIII, CF: “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”). Evita-se, com isso, o juízo ou tribunal de exceção (art. 5.º, XXXVII, CF), que seria a escolha do magistrado encarregado de analisar determinado caso, após a ocorrência do crime e conforme as características de quem será julgado, afastando-se dos critérios legais anteriormente estabelecidos.

A preocupação maior desse princípio é assegurar a imparcialidade do juiz, visto que, num estado democrático de direito, é inconcebível que os julgamentos se materializem de forma parcial, corrupta e dissociada do equilíbrio que as partes esperam da magistratura

### **1.3.7 Princípio da publicidade**

Encontra previsão constitucional nos arts. 5.º LX, XXXIII, e 93, IX, da Constituição Federal. Quer dizer que

os atos processuais devem ser realizados publicamente, à vista de quem queira acompanhá-los, sem segredos e sem sigilo. É justamente o que permite o controle social dos atos e decisões do Poder Judiciário.

Ocorre que, em algumas situações excepcionais, a própria Constituição ressalva a possibilidade de se restringir a publicidade. Quando houver interesse social ou a intimidade o exigir, o juiz pode limitar o acesso à prática dos atos processuais, ou mesmo aos autos do processo, apenas as partes envolvidas (art. 5.º, LX, CF). Conforme o caso, até mesmo o réu pode ser afastado da sala, permanecendo o seu advogado. Note-se, no entanto, que jamais haverá sigilo total, fazendo com o magistrado conduza o processo sem o acesso dos órgãos de acusação e defesa, bem como jamais realizará um ato processual válido sem a presença do promotor e do defensor.

Por isso, vale sustentar a divisão entre publicidade geral e publicidade específica. A primeira é o acesso aos atos processuais e aos autos do processo a qualquer pessoa. A segunda situação é o acesso restrito aos atos processuais e aos autos do processo às partes envolvidas, entendendo-se o representante do Ministério Público (se houver, o advogado do assistente de acusação) e o defensor. Portanto,

o que se pode restringir é a publicidade geral, jamais a específica.

### **1.3.8 Princípio da vedação das provas ilícitas**

Dispõe o art. 5.º, LVI, da Constituição Federal que “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”. No código de Processo Penal, encontra-se o art. 155, preceituando que “no juízo penal, somente quanto ao estado das pessoas, serão observadas as restrições à prova estabelecidas na lei civil”. Por outro lado, no Código de Processo Civil, encontramos que “todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para provar a verdade dos fatos, em que se funda a ação ou a defesa” (art. 332, com grifo nosso).

### **1.3.9 Princípio da economia processual**

É incumbência do Estado procurar desenvolver todos os atos processuais no menor tempo possível, dando resposta imediata a ação criminosa e poupando tempo e recursos das partes.

A edição da Emenda Constitucional 45/2004 (Reforma do Judiciário) tornou o princípio explícito, dentre as garantias individuais, passando a figurar no art. 5.

°, 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”.

O princípio encontra-se previsto igualmente na Lei 9.099/1995 (art. 62) e sempre foi utilizado, na medida do possível, no processo penal comum. Não pode implicar, no entanto, sem nenhuma hipótese, a restrição ao direito da parte de produzir prova e buscar a verdade real.

### **1.3.10 Princípio constitucional geral do processo penal: devido processo legal**

O princípio do devido processo legal é, sem dúvida, o aglutinador dos inúmeros princípios processuais penais (art. 5. °, LIV, CF). Constitui o horizonte a ser perseguido pelo Estado Democrático de Direito, fazendo valer os direitos e garantias humanas fundamentais. Se estes forem assegurados, a persecução penal se faz sem qualquer tipo de violência ou constrangimento ilegal, representando o necessário papel dos agentes estatais na descoberta, apuração e punição do criminoso.

Não pode haver devido processo legal se a prova for colhida por meio ilícito se não for concedida ao réu a indispensável ampla defesa, se o processo correr sigilosamente, sem qualquer justificativa, se houver

juízo parcial etc. Por isso, cumprir fielmente os demais princípios e regras processuais penais consagra o devido processo legal.

### **1.3.11 Princípio de quem ninguém está obrigado a produzir prova contra si mesmo**

Trata-se de decorrência natural da conjugação dos princípios constitucionais da presunção de inocência (art. 5.º, LVII) e ampla defesa (art. 5.º, LV) com direito humano fundamental que permite ao réu manter-se calado (art. 5.º, LXIII). Se o indivíduo é inocente, até que seja provada sua culpa, possuindo o direito de produzir amplamente prova em seu favor, bem como se pode permanecer em silêncio sem qualquer tipo de prejuízo à sua situação processual, é mais do que óbvio não estar obrigado, em hipótese alguma, a produzir prova contra si mesmo.

### **1.3.12 Princípio do duplo grau de jurisdição**

Tem a parte do direito de buscar o reexame da causa por órgão jurisdicional superior. O princípio é consagrado na própria Constituição quando se tem em mira a estrutura do Poder Judiciário em instâncias, bem como a expressa menção, v. g., feita no art. 102, II, da CF, referente ao Supremo Tribunal Federal, cabendo-lhe julgar em recurso

ordinário: “a) o habeas corpus, o mandado de segurança, o habeas data e o mandado de injunção decididos em uma única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão; b) o crime político”. Ora, se uma pessoa, condenada na Justiça Federal de primeiro grau por delito político tem o direito constitucional de recorrer ordinariamente ao STF, por que outros réus não teriam o mesmo direito? Assim a garantido duplo grau de jurisdição é, sem dúvida, princípio básico no processo penal.

### **1.3.13 Princípio do juiz imparcial**

É certo que o princípio do juiz natural tem por finalidade, em último grau, assegurar a atuação de um juiz imparcial na relação processual. Entretanto, por mais cautela que se tenha na elaboração de leis, é impossível que um determinado caso chegue às mãos de magistrado parcial. Essa falta de isenção pode decorrer de fatores variados: corrupção, amizade íntima ou inimizade capital com alguma das partes, ligação com o objeto do processo, conhecimento pessoal sobre o fato a ser julgado, etc.

### **1.3.14 Princípio do promotor natural e imparcial**

O indivíduo deve ser acusado por órgão imparcial do Estado, previamente designado por lei, vedada a indicação

de acusador para atuar em casos específicos. Não está esse princípio expressamente previsto na Constituição, embora se possa encontrar suas raízes na conjugação de normas constitucionais e infraconstitucionais.

### **1.3.15 Princípio da obrigatoriedade da ação penal pública e princípio consequencial da indisponibilidade da ação penal**

Decorre da conjugação do princípio da legalidade penal associado aos preceitos constitucionais que conferem a titularidade da ação penal exclusivamente ao Ministério Público e, em caráter excepcional, ao ofendido.

Dispõe a legalidade que não há crime sem prévia lei que o defina, nem pena sem prévia lei que a comine, razão pela qual podemos deduzir que, havendo tipicidade incriminadora, é imperiosa a aplicação da sanção penal a quem seja autor da infração penal. Não se trata de faculdade do Poder Judiciário aplicar a lei penal ao caso concreto, embora saibamos que, atento ao princípio do devido processo legal, não poderá haver sanção penal, nos casos de crimes de ação pública, a única maneira viável de se aplicar a pena é através da materialização do processo criminal, exigindo-se a atuação do Estado-acusação.

O princípio da obrigatoriedade da ação penal significa não ter o órgão acusatório, nem tampouco o

encarregado da investigação, a faculdade de investigar e buscar a punição do autor da infração penal, mas o dever de fazê-lo. Ocorrida a infração penal, ensejadora de ação pública incondicionada, deve a autoridade policial investigá-la e, em seguida, havendo elementos, é obrigatório que o promotor apresente denúncia.

### **1.3.16 Princípio da oficialidade**

Expressa ser a persecução penal uma função primordial e obrigatória do Estado. As tarefas de investigar, processar e punir o agente do crime cabem aos órgãos constituídos do Estado, através da polícia judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

A Constituição Federal assenta as funções de cada uma das instituições encarregadas de verificadas a infração penal, possibilitando a aplicação da sanção cabível. À polícia judiciária cumpre investigar (art. 144, § 1.º, I, II, IV, § 4.º); ao Ministério Público cabe ingressar com a ação penal e provocar a atuação da polícia, requisitando diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, fiscalizando-a; ao Poder Judiciário cumpre a tarefa de aplicar o direito ao caso concreto (art. 92 e seguintes).

### **1.3.17 Princípio da transcendência**

Assegura que a ação penal não deve transcender da pessoa a quem foi imputada a conduta criminosa. É decorrência natural do princípio penal de que a responsabilidade é pessoal e individualizada, não podendo dar-se sem dolo e sem culpa (princípio penal da culpabilidade, ou seja, não pode haver crime sem dolo e sem culpa), motivo pelo qual a imputação da prática de um delito não pode ultrapassar a pessoa do agente, envolvendo terceiros, ainda que possam ser consideradas civilmente responsáveis pelo delinquente. Exemplo disso seria denunciar o patrão porque o empregado, dirigindo veículo da empresa de forma imprudente, atropelou e causou a morte de alguém. Civilmente, é responsável pelo ato do preposto; jamais criminalmente.

### **1.3.18 Princípio da busca da verdade possível**

A análise desse princípio inicia-se pelo conceito de verdade, que é sempre relativa, até findar com a conclusão de que há impossibilidade real de se extrair, nos autos, o fiel retrato da realidade do crime. Ensina Malatesta que a verdade é a “conformidade da noção ideológica com a realidade” e que a certeza é a cresça nessa conformidade, gerando um estado subjetivo do espírito ligado a um fato,

se afirmar que “certeza e verdade nem sempre coincidem; por vezes, duvida-se do que objetivamente é verdadeiro; e a mesma verdade que parece certa a um, a outros parece por vezes duvidosa quiçá até mesmo falsa a outros ainda”.

### **1.3.19 Princípio da oralidade e princípios consequenciais da consequenciais**

A palavra oral deve prevalecer, em algumas fases do processo, sobre a palavra escrita, buscando enaltecer os princípios da concentração, da imediatidade e da identidade física do juiz.

Atualmente o princípio somente está consolidado no julgamento em plenário do tribunal do júri quando se dá o predomínio da palavra oral sobre a escrita, todos os atos são realizados de forma concentrada e os jurados julgam logo após terem acompanhado a colheita da prova.

### **1.3.20 Princípio da indivisibilidade da ação penal privada**

Significa que não pode o ofendido, ao valer-se da queixa-crime, eleger contra qual dos seus agressores, se houver mais de um, ingressar com ação penal. Esta é indivisível. Se o estado lhe permitiu o exercício do direito de ação, lembrando-se sempre que o direito de punir é monopólio estatal e não é transmitido ao particular, torna-

se natural a exigência de que não escolha quem será acusado, evitando-se barganhas indevidas e vinganças mesquinhas contra um ou outro.

### **1.3.21 Princípio da comunhão da prova**

Significa que a prova, ainda que produzida por iniciativa de uma das partes, pertence ao processo e pode ser utilizada por todos os participantes da relação processual, destinando-se a apurar a verdade dos fatos alegados e contribuindo para o correto deslinde da causa pelo juiz.

### **1.3.22 Princípio do impulso oficial**

Uma vez iniciada a ação penal, por iniciativa do Ministério Público ou do ofendido, deve o juiz movimentá-la até o final, conforme o procedimento previsto em lei, proferindo decisão.

Liga-se, basicamente, aos princípios da obrigatoriedade e da indeclinabilidade da ação penal, que prevê o exercício da função jurisdicional, até sentença final, sem que o magistrado possa furtar-se a decidir, bem como vendando-se a desistência da ação penal pelo Ministério Público.

### **1.3.23 Princípio da persuasão racional**

Significa que o juiz forma o seu convencimento de maneira livre, embora deva apresentá-lo de modo fundamentado ao tomar decisões no processo. Trata-se da conjunção do disposto no art. 93, IX, da Constituição (“todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade...”, grifamos) com os artigos 157 (“o juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova”) e 381, III “a sentença conterá: (...) III- a indicação dos motivos de fato e de direito em que se fundar a decisão”) do Código de Processo Penal.

## **2. A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO CENÁRIO MUNDIAL**

### **2.1 A evolução mundial da audiência de custódia**

Na história nota-se a ausência de preocupação em relação a pessoa que for presa ou detida. Apesar de surgirem manifestações incisivas no cenário internacional, sobretudo a partir da segunda metade do século XVIII em prol da coibição do arbítrio punitivo estatal e do asseguramento dos direitos humanos, em especial, da pessoa presa ou detida, essa realidade começou a mudar somente após a Segunda Guerra Mundial, com a criação de organismos voltados a preservação dos direitos humanos e à manutenção da paz e da segurança internacional.

Neste contexto, o Conselho da Europa a partir dos ditames presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos, criou a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDH), firmada em Roma, em 04 de novembro de 1950. Dentre as normas que mais aproximadamente dizem respeito ao objeto do presente estudo, estabeleceu-se a necessidade de condução sem demora de toda pessoa detida ou presa à presença de um juiz ou outra autoridade habilitada por lei a exercer tais funções.

O objetivo pensado para essa apresentação é que ela servisse como mecanismo de controle sobre a atividade de persecução penal realizada pelo estado, em especial, sobre as instituições encarregadas dos atos anteriores ao ajuizamento da ação penal condenatória, ou seja, aquelas que executaria atos de investigação criminal. Evitaria, com isso, o risco de incidência de um dos principais problemas verificados nessa fase inicial da persecução penal, que é a ocorrência de tortura e maus tratos aos indivíduos que houvessem sido presos em flagrante ou a título preventivo por ordem das forças estatais diversas do Poder Judiciário.

A evolução desse mecanismo de controle chegou a tal ponto na União Européia que, em 22 de maio de 2012, o Parlamento Europeu aprovou a Diretriz 2012/13/EU, destinada a regulamentar o direito à informação nos procedimentos criminais como um todo. No rol das informações consideradas indispensáveis para o pleno respeito aos direitos fundamentais de toda pessoa detida, lá consta o dever de o Estado notificá-la do direito a ser apresentada, sem demora a um juiz ou outra autoridade com poderes judiciais.

A partir da CEDH, abriu-se a porta para que toda pessoa presa ou detida fosse vista de uma forma distinta, se comparada àquele que marcou seu tratamento ao longo da

história. Seguiram-se, então, outros textos internacionais de repercussão mundial ou restrita a outros continentes.

Em âmbito regional, San José da Costa Rica realizou a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, ocasião em que os delegados dos Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos aprovaram, em 22 de novembro de 1969, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). Entrou em vigor em 18 de julho de 1978, reproduzindo, no artigo 7, 5, a necessidade de apresentação rápida da pessoa presa a um juiz ou outra autoridade, situação em que no Brasil, acabou por ser conhecida como audiência de custódia.

Não tardou muito a que outros diplomas de cunho nacional ratificassem este imperativo de apresentação das pessoas privadas em sua liberdade ao juiz ou outra autoridade que exercesse poderes judiciais. Na América do Sul, alguns países inseriram a necessidade dessa apresentação do preso em sua própria constituição, como a Constituição da Guatemala, Haiti e Nicarágua, ao passo que outros preferiram inseri-la na legislação infraconstitucional atinente à persecução penal (Argentina, Equador e Chile).

Uma das primeiras movimentações legislativas em prol do que se assemelharia à audiência de custódia se deu

antes mesmo da ratificação daquela Convenção por parte do Brasil, e da própria Constituição Federal atual (doravante, CF). Referindo-se ao código Eleitoral (Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965), que determina a imediata apresentação judicial de toda pessoa presa, em flagrante ou não, para que seja averiguada a legalidade do ato de apresentação imediata do preso, a presença de um juiz, que verificará a ilegalidade da detenção, a relaxará e promoverá a responsabilidade do coator.

Há toda uma cultura já formada em torno da audiência de custódia, não só proveniente dos próprios organismos internacionais emissores dos textos, mas também, das Cortes Internacionais responsáveis pela interpretação e aplicabilidade dos tratados e convenções, quando firmados pelos países que se propuseram a deles serem signatários.

Em textos internacionais estabelecem a audiência de custódia como um direito a ser observado pelo estado, direcionando essa garantia a pessoas que tiveram sua liberdade restringida por haverem sido presas ou detidas, havendo a necessidade da diferenciação entre as duas situações jurídicas. Diferente dos projetos de lei do Congresso Nacional que restringem a audiência de custódia somente ao indivíduo preso em flagrante.

## 2.2 Convenção europeia dos direitos humanos

Conforme a CEDH (Convenção Europeia dos Direitos Humanos) a qual diz respeito a pessoa presa ou detida, através do artigo 5.1, “c”, e 5.3:

a) Que tem sua liberdade restringida para ser levada à presença do juiz competente que estiver conduzindo a investigação ou processo criminal, o que se assemelha à condução coercitiva.

A condução coercitiva é aquela que obriga o indivíduo a prestar esclarecimentos sobre o assunto, a fim de gerar novas provas na investigação. Porém, necessita de uma intimação previa, a não apresentação de uma intimação, indica violação do direito de liberdade do indivíduo.

b) Contra quem existem indícios suficientes de ser só a prisão em flagrante, mas também aquelas prisões sem ordem judicial previam e que não se enquadrem às hipóteses de flagrância, que alguns países admitem como possíveis de serem realizadas por autoridades não judiciais que se encarregam da investigação criminal.

c) Que se enquadra em hipóteses que, no direito brasileiro, justificam o decreto de prisão preventiva. (Artigo 5.1 “c” e 5.3)

Na interpretação das disposições da CEDH, ampliou sobremaneira as hipóteses em que uma pessoa poderia ser considerada presa ou detida, sendo que ambas as situações jurídicas corresponderiam a privações ao direito de ir e vir, mas de breve e limitada duração no tempo.

Em levantamento feito pela doutrina europeia, a jurisprudência da Corte identificou seis situações que se enquadrariam na obrigação da pronta apresentação daquelas pessoas ao juiz ou outra autoridade, segundo De Hoyo Sancho, são elas:

- a) A detenção cujo propósito é impor uma penalidade legalmente imposta por uma sentença proferida por um tribunal competente;
- b) Detenção cujo objetivo é cumprir um pedido judicial que tenha sido desobediente ou garantir o cumprimento de uma obrigação estabelecida por lei;
- c) Detenção cujo objetivo é levar alguém perante a audiência do tribunal competente, quando há provas razoáveis de que ele cometeu uma ofensa ou quando julgar necessário impedir que cometa uma ofensa ou fugir depois de ter cometido;
- d) Detenção cujo propósito é permitir a internação de um menor em virtude de um pedido legalmente acordado para monitorar sua

educação, ou fazê-lo comparecer perante a autoridade competente;

e) A detenção cujo propósito é possibilitar o internamento, de acordo com o direito de uma pessoa susceptível de espalhar uma doença contagiosa, alienada, alcoólica de um toxicomaníaco ou vagabundo;

f) A detenção cujo objetivo é impedir uma pessoa de entrar ilegalmente no território ou permitir a execução da resolução que encerre um processo de expulsão ou extradição em andamento.

Em âmbito internacional, no processo penal alemão, considerado ser um exemplo paradigmático de Ornamento Processual Penal de um Estado de Direito, uma vez que prevê a apresentação da pessoa presa à autoridade judicial, tanto nos casos de prisão preventiva, quanto de detenção.

### 2.3 Comissão Americana de Direitos Humanos

Na CADH (Comissão Americana de Direitos Humanos), a mesma diferenciação entre pessoa presa e pessoa detida foi feita, sendo a pessoa presa aquela que sofre privação de liberdade decorrente de condenação criminal, o que remete a figura do sujeito que dá início ao cumprimento de pena privativa de liberdade a ele imposta. Já a pessoa detida é definida como toda aquela que sofre

privação de liberdade que não seja consequência da imposição de uma pena, ou seja a pessoa detida é apresentado a título de exclusão em lugar de haver uma definição mais fechada em relação a ela.

Partindo-se de uma análise meramente histórica, não há como negar que a CADH foi criada em uma época muito distinta da verificada hoje, onde a criminalidade apresenta um perfil completamente diferente daquele existente no final da década de sessenta do século passado. Naquela época, não se tinha notícias de juízes e membros do ministério público sendo mortos pelo crime organizado, tampouco notícia de resgate de presos, seja no trajeto até os locais onde deveriam comparecer, seja no interior dos próprios fóruns. Por isso, é considerado que a CADH e todos os demais textos internacionais que tratam da audiência de custódia foram gerados a partir de uma realidade focada na criminalidade comum, e não na criminalidade a que as sociedades de praticamente todo o mundo estão sujeitas na atualidade.

No ano de 2002, o Brasil reconheceu a competência da CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos), relativa à interpretação ou aplicação da CADH, envolvendo fatos posteriores a 10 de dezembro de 1988. Com isso, os tribunais nacionais deixaram de ser emissores da última

palavra sobre a interpretação atinente à respeitabilidade dos direitos e garantias previstos na CADH, mais precisamente, sobre a acolhida, ou não, dos argumentos apresentados pelo Poder Público para não cumprir as disposições que se comprometeu a respeitar.

d) É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada convenção, sob reserva de reciprocidade e para os fatos posteriores a 10 de dezembro de 1988. (Decreto n° 4.463/2002)

## **2.4 Comissão interamericana de direitos humanos**

Uma distinção clara também não foi feita pela CIDH quanto a disposições de pessoas presas ou detidas. Coube à sua jurisprudência, de modo fragmentado, ajudar a compreender que seria o público-alvo da audiência de custódia, ao exigir sua realização quando alguém for privado de sua liberdade, a título de exemplo, por ordem do Ministério Público ou decorrente de prisões em flagrante realizadas pela polícia.

Dentre os motivos invocados pela CIDH para que o juiz ou outra autoridade ouça pessoalmente o preso ou detido, há o fato de que, só com a apresentação pessoal, poderão ser valoradas.

Com isso, o que diz a CIDH é que a decisão sobre os focos de atenção (ou seja, os objetivos) da audiência de custódia deverá se dar a partir de material oral apresentado pessoalmente ao juiz, pois se pretende que o magistrado tenha todas as condições de ser o melhor julgador possível em relação aos temas a serem discutidos.

É bem verdade que a jurisprudência da CIDH se estabeleceu no sentido de que a apresentação do preso ou detido deve ser pessoal. No entanto, também é verdade que, dentre as decisões existentes, nenhuma delas examinou a realização da audiência de custódia por meio de vídeo conferência, de modo a permitir que aquela Corte se posicionasse pela flexibilização, ou não, do princípio de imediação.

## **2.5 Prazo de apresentação**

Para que os objetivos da audiência de custódia possam ser atingidos, a apresentação da pessoa presa ou detida não pode levar muito tempo. Só assim pode-se evitar a incidência ou agravamento de possíveis agressões ao indivíduo, ou então que as que, marcas deixadas por elas se apaguem com o transcurso de um lapso temporal mais dilatado, o que proporcionaria a impunidade dos eventuais agressores. Da mesma forma, evitaria o prolongamento de

uma prisão que, já na origem ou ao longo de sua formalização, configurou-se ilegal.

A ausência de um prazo estabelecido a priori pelos textos internacionais fez com que cada país em particular, se assim julgasse pertinente, especificasse o tempo em que a apresentação deveria ocorrer.

A constituição da Guatemala (artigo 6º) prevê essa apresentação em prazo não superior a 06 horas, ao passo que o CPP do Chile (artigos 131 a 132) prevê o prazo de 24h. Por sua vez, a Constituição do Haiti (artigo 26), a constituição da Nicarágua (artigo 33.2), a constituição do México (artigo 16), a constituição da África do sul (artigo 35.1, letra d) e a constituição de Portugal (artigo 28.1) estabelecem o prazo máximo de 48 horas, mesmo lapso presente no CPP do Equador (artigo 173). Estabelecendo um prazo mais dilatado, a constituição da Espanha fixa um prazo de 72 horas para essa apresentação, mesmo prazo fixando pelo CPP da Suécia (capítulo 24, seção 12, 1º parágrafo).

Por outro lado, quanto aos países sujeitos a jurisdição da CIDH e que não estabeleceram tal prazo, ou vieram a descumpri-lo, esta Corte seguiu a mesma lógica adotada pelo TEDH (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos) e pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, em parecer

adotado a partir de 24 de março de 2000. Especificamente, definiu-se que a rapidez na apresentação do preso ou detido deveria ser interpretada conforme as características especiais de cada caso, mas também advertiu que por mais grave que seja o fato praticado pelo indivíduo preso, nenhuma situação dá às autoridades o poder de prolongar indevidamente o período de detenção.

De forma peculiar, a Lei Fundamental Alemã não estabelece um prazo fixo em horas, mas sim, determina que o preso seja apresentado ao juiz o mais tardar no dia seguinte após sua captura (artigo 104, alíneas 2 e 3). Ademais, o ordenamento processual penal alemão impõe a apresentação, em qualquer caso, da pessoa capturada, seja ela presa (prisão preventiva), ou detida (detenção provisória).

Uma visita as posições já assumidas pelas Cortes internacionais e pela própria ONU permite concluir que não há nenhum absurdo em outra autoridade em um prazo superior a 24 horas. A jurisprudência da CIDH vê com tranquilidade o fato de esse prazo ser fixado em até 48 horas, ao passo que o TEDH e o Comitê de Direitos Humanos da ONU consideram que tal prazo estará dentro do razoável.

## 2.6 Objetivos

A audiência de custódia tem como finalidade ou objetivo, o resguardo da integridade física e psíquica do indivíduo preso, bem como, prevenir atos de tortura de qualquer natureza possibilitando o controle efetivo da legalidade da prisão pelo Poder Judiciário.

A jurisprudência da CIDH tem como objetivos da audiência de custódia, prevenir ameaças e maus tratos (leia-se tortura), bem como, detectar e prevenir prisões e detenções ilegais e arbitrárias.

Na doutrina Chilena a audiência de custódia tem como objetivos: a) a que o sujeito apresentado informe como foi efetuada sua prisão pelas autoridades públicas; b) a averiguar a incidência de prescrição da penam nas hipóteses em que a prisão veio a se concretizar após longo tempo da condenação; c) para que o juízo confirma a plena correspondência entre a identidade da pessoa apresentada com a identidade da pessoa que deverá dar início ao cumprimento da pena já imposta.

## **3 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO BRASIL PROVIMENTO DO TJSP E DE OUTROS ESTADOS**

### **3.1 A evolução dos direitos humanos no brasil**

Segundo Moser e Rech (2003)<sup>10</sup>, no final da década de 70 até os anos 80, vivenciou-se no Brasil e na América Latina, o período de transição democrática com a legalização dos partidos públicos, anistia, fim da censura, liberdade sindical e a criação das centrais sindicais.

No período da “Nova República” (entre 1985 e 1989), segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), foram assassinadas 488 pessoas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, em conflitos de terra, entre elas lideranças rurais, religiosas e agentes de pastoral. Em São Paulo, de 1982 a 1989, foram mortas 3.210 pessoas (Centro Santo Dias, 1994) em ação da polícia militar. Apesar de serem ratificadas a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura em (20/09/1989) e a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes em (28/09/1989), a tortura ainda fazia parte do cotidiano da atividade policial. (MOSER; RECH, 2003)

---

<sup>10</sup> MOSER, Claudio; RECH, Daniel. Direitos Humanos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Mauad. 2003

O fim da ditadura não assegurou o respeito aos direitos humanos e, de imediato, sequer a garantia da consolidação do estado de direito. Na década de 70 aqueles que defendiam os direitos humanos eram rotulados como “defensores de comunistas”, já nos anos 80 passaram a ser considerados como “defensores de bandidos”. A sociedade brasileira passou assimilar como algo “natural” as mortes nos centros urbanos e nos conflitos de terra rural, no seu cotidiano. Criou-se o estado de terror em pleno processo democrático, em que o trabalho das entidades de direitos humanos era visto com um preconceito cada vez maior. (MOSER; RECH, 2003)

A expressão de “Direitos humanos” foi ampliada para direitos individuais, coletivos, sociais, civis e políticos. Na constituição Federal, em seu preâmbulo, está inserida como princípio fundamental a prevalência dos direitos humanos. Defender e prover os direitos humanos na transição democrática vinha sendo mais difícil do que poderiam imaginar as entidades. Na verdade, a massificação da repressão a todos os setores pobres e excluídos que motivou as entidades a colocarem a defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais nos objetivos centrais de suas ações. Tendo em vista que essa ampliação, no campo do trabalho das entidades, não ocorreu, em

grande medida, devido à necessidade de trabalhar os direitos humanos numa perspectiva de indivisibilidade, as entidades ficaram durante muito tempo numa posição defensiva na transição democrática. (MOSER; RECH, 2003)

Ainda, segundo Moser e Rech (2003), dezenas de reuniões foram realizadas, em vários níveis de organização das ONGs, com o intuito de procurar outra expressão que substituísse direitos humanos, evitando-se assim rótulos colocados pelos setores conservadores e buscando a “simpatia” de outros, em especial da classe média que, nessa segunda fase da luta, não manifestava o mesmo apoio da primeira fase, quando a atuação principal era a defesa de presos políticos. Foram as entidades de direitos humanos mais vinculadas ao trabalho de base (mesmo com grau elevado de voluntarismo) que resistiram a qualquer proposta que visasse dar “nova roupagem” mais ao trabalho, uma vez que isso representaria a aceitação indireta das denominações imputadas aos militantes.

### **3.2 A evolução da audiência de custódia no Brasil**

A título de exemplo, a Constituição Federal foi emendada para a inserção do direito a um processo com prazo razoável junto aos direitos e garantias fundamentais,

ao passo que o código Brasileiro foi alterado dos títulos referentes aos procedimentos, à prova e à prisão, medidas cautelares e liberdade provisória. Em meio a estas alterações pontuais, ainda tivemos a apresentação de um projeto de código de processo penal inteiramente novo, que segue em tramitação na câmara dos deputados, após a superação de todas as etapas do processo legislativo junto ao senado federal, de onde é originário. (ANDRADE; ALFLEN, 2016)<sup>11</sup>

No ano de 2011, a alteração do código foi apresentada no senado federal, sob a justificativa de uma necessária adequação do Brasil aos tratados e convenções por ele firmados. Trata-se do projeto de lei do Senado n°554, de 2011, que prevê a pronta apresentação de toda pessoa presa em flagrante a autoridade judicial, sob o argumento de que o Brasil é um dos poucos países da América Latina a não contemplar tal direito em sua legislação. Seria, enfim, a inserção da audiência de custódia no cenário brasileiro, nome dado pela doutrina nacional ao ato em que haveria aquela apresentação. (ANDRADE; ALFLEN, 2016)

Andrade e Alflen (2016) relatam que, posteriormente, vem recebendo inúmeras manifestações

---

<sup>11</sup> ANDRADE, Mauro Fonseca; ALFLEN, Pablo Rodrigo. Audiência de Custódia. 2 ed. São Paulo: Saraiva 2016

de apoio e de contrariedade por parte de instituições públicas e representativas de segmentos da sociedade civil, cujo resultado é uma verdadeira estagnação do Projeto de lei do Senado nº 554, de 2011, em sua casa legislativa de origem. Por isso, não são raros os pedidos de urgência na sua aprovação, apresentados por entidades de classe e representativas dos direitos humanos. Em razão da demora na sua aprovação pelo Senado Federal, também a Câmara dos deputados tratou de se envolver nessa temática, com a apresentação de duas propostas de Emenda Constitucional e de outros projetos de lei propondo igualmente a inserção da audiência de custódia de modo explícito no Brasil.

Em meio a essa indefinição em âmbito legislativo, o poder judiciário brasileiro começou a emitir suas primeiras posições sobre o tema, ora entendendo pela autoaplicabilidade dos tratados e convenções ratificados pelo Brasil que fazem referência a audiência de custódia, ora entendendo por sua desnecessidade, frente aos direitos e garantias já assegurados em nível constitucional e infraconstitucional. Entre os anos de 2014 e 2015, a não realização dessa audiência foi o carro-chefe das manifestações defensivas, objetivando o relaxamento da prisão preventiva daqueles indivíduos que haviam sido

presos em flagrante. Em uma situação isolada e de forma independente, o Tribunal de Justiça do Maranhão chegou a emitir uma resolução disciplinando a forma como deveria se dar aquele ato na capital de seu estado. (ANDRADE; ALFLEN, 2016)

Conforme relatam os autores Andrade e Alflen (2016), diante dessa realidade bipartida, o Conselho Nacional de Justiça deu início, em fevereiro de 2015, a um projeto-piloto que teve, como parceiros o Ministério da Justiça e o Tribunal de Justiça de São Paulo, com o fim de realizar a implantação da audiência de custódia a título experimental naquele estado. Aparentemente, essa experiência apontou para o acolhimento, em nível político, da obrigatória inserção da audiência de custódia no Brasil, independente de ato legislativo regulamentador. Mesmo assim, o só fato daquele Conselho haver dado início a um projeto-piloto, em lugar de já disciplinar, a obrigatória implantação daquele instituto em nível nacional, serviu como forte indicativo de que os seus responsáveis estavam cientes de que muitos erros e aceitos ocorreria em meio a sua execução, justamente por se tratar de um instituto polêmico e pouco conhecido em âmbito nacional.

Como a introdução da audiência de custódia em nossa realidade trouxe um grande impacto em todas as

esferas da Segurança pública envolvidas até o momento de sua execução, era de esperar o surgimento de forte resistência, em especial, por parte da polícia judiciária, dada a histórica deficiência que apresenta em ambos os níveis. A tal ponto chegou que, logo após a colocação em prática do projeto-piloto ao Tribunal de São Paulo a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil ajuizou ação de inconstitucionalidade (ADI n° 5.240) contra a regulamentação administrativa emitida por aquele Tribunal, onde foram traçadas as regras e procedimentos que deveriam ser observados para a audiência de custódia naquele estado. (ANDRADE; ALFLEN, 2016)

Paralelamente a isso, outros Tribunais de Justiça estaduais também aderiram aquele projeto piloto do Conselho Nacional de Justiça. Por não haver uma obrigatoriedade em seguirem o mesmo modelo adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, cada um daqueles Tribunais se encarregou de expedir sua própria regulamentação. Isso trouxe, como efeito, a ocorrência de pequenas modificações na forma como disciplinaram a audiência de custódia em seus Estados, se comparadas suas regulamentações com aquela apresentada pelo Poder Judiciário de São Paulo. Certamente, o problema mais grave foi a existência de prazos distintos para a

apresentação do preso ao juiz. Ao passo que a maioria dos tribunais fixou o prazo em 24 horas para esse ato, uma pequena parcela o fixou em 48 horas para a realização daquela mesma apresentação, provocando uma clara desigualdade de tratamento entre os presos do país. (ANDRADE; ALFLEN, 2016)

Segundo Andrade e Alflen (2016), em meio a colocação em prática de todas estas regulamentações estaduais, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 347) buscando entre outros pedidos, que todos os juízes e Tribunais realizassem a audiência de custódia, cujo prazo para a apresentação do sujeito privado em sua liberdade seria de 24 horas a partir de sua prisão. Por maioria, foi deferida a medida cautelar nela requerida, tornando obrigatório aquele ato em todo o território nacional, nos termos da decisão proferida.

Para dar fim à quebra de isonomia verificada com a multiplicidade de regulamentações locais, e para dar aplicabilidade à decisão liminar proferida da ADPF ;347, o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Resolução n° 213, de 15 de dezembro de 2015, apresentando uma regulamentação minuciosa sobre o instituto da audiência de custódia e as consequências extraídas do depoimento

prestado pelo sujeito privado em sua liberdade. Mesmo diante da necessidade de cumprimento de uma ordem judicial emanada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, também essa regulamentação foi alvo de questionamento quanto a sua constitucionalidade. Combatendo a incidência da audiência de custódia em nosso país, a associação Nacional dos Magistrados Estaduais (doravante, ANAMAGES) ajuizou ação de inconstitucionalidade (ADI n° 5.448), basicamente repetindo os argumentos anteriormente já apresentados na ADI n° 5240. (ANDRADE; ALFLEN, 2016)

### **3.2.1 Implantação em São Paulo**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia deu-se início em São Paulo no começo de fevereiro de 2015, a partir de um projeto piloto a título experimental no Estado de São Paulo, o que levou a implantação para os demais Estados.

O tribunal de justiça de São Paulo<sup>12</sup> aponta que no período entre 24 de fevereiro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas

---

<sup>12</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo. <<http://www.tjsp.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017

totaliza 56.682, sendo 30.576 conclusivas de prisões preventivas e 26.106 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.2 Implantação no Rio de Janeiro**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Rio de Janeiro deu-se início em setembro de 2015.

O tribunal de justiça do Rio de Janeiro<sup>13</sup> aponta que no período entre 18 de setembro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 8.559, sendo 4.916 conclusivas de prisões preventivas e 3.643 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.3 Implantação em Minas Gerais**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia em Minas Gerais deu-se início em junho de 2015.

O tribunal de justiça de Minas Gerais<sup>14</sup> aponta que no período entre 17 de julho de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza

---

<sup>13</sup> Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. <<http://www.tjrj.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017

<sup>14</sup> Tribunal de Justiça de Minas Gerais. <<http://www.tjsp.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017

19.031, sendo 9.941 conclusivas de prisões preventivas e 9.090 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.4 Implantação no Espírito Santo**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Espírito Santo deu-se início em maio de 2015.

O tribunal de justiça do Espírito Santo<sup>15</sup> aponta que no período entre 22 de maio de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 14.959, sendo 8.046 conclusivas de prisões preventivas e 6.913 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.5 Implantação no Distrito Federal**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Distrito Federal deu-se início em outubro de 2015.

O tribunal de justiça do Distrito Federal<sup>16</sup> e dos Territórios aponta que no período entre 14 de outubro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de

---

<sup>15</sup> Tribunal de Justiça do Espírito Santo. <<http://www.tjes.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>16</sup> Tribunal de Justiça do Distrito Federal. <<http://www.tjdf.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

custódias realizadas totaliza 14.585, sendo 7.062 conclusivas de prisões preventivas e 7.523 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.6 Implantação em Goiás**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia em Goiás deu-se início em setembro de 2015.

O tribunal de justiça de Goiás<sup>17</sup> aponta que no período entre 10 de setembro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 10.547, sendo 5.901 conclusivas de prisões preventivas e 4.646 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.7 Implantação no Mato Grosso**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Mato Grosso deu-se início em julho de 2015.

O tribunal de justiça do Mato Grosso<sup>18</sup> aponta que no período entre 24 de julho de 2015 até 30 de junho de 2017,

---

<sup>17</sup> Tribunal de Justiça de Goiás. <<http://www.tjgo.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017

<sup>18</sup> Tribunal de Justiça de Mato Grosso. <<http://www.tjmt.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

o número de audiências de custódias realizadas totaliza 5.927, sendo 2.591 conclusivas de prisões preventivas e 3.336 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.8 Implantação no Mato Grosso do Sul**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Mato Grosso do Sul deu-se início em outubro de 2015.

O tribunal de justiça do Mato Grosso do Sul<sup>19</sup> aponta que no período entre 05 de outubro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 11.842, sendo 7.660 conclusivas de prisões preventivas e 4.182 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.9 Implantação no Paraná**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Paraná deu-se início em julho de 2015.

O tribunal de justiça do Paraná<sup>20</sup> aponta que no período entre 31 de julho de 2015 até 30 de junho de 2017,

---

<sup>19</sup> Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. <<http://www.tjms.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>20</sup> Tribunal de Justiça do Paraná. <<http://www.tjpr.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

o número de audiências de custódias realizadas totaliza 23.558, sendo 13.604 conclusivas de prisões preventivas e 9.954 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.10 Implantação em Santa Catarina**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia em Santa Catarina deu-se início em setembro de 2015.

O tribunal de justiça de Santa Catarina<sup>21</sup> aponta que no período entre 01 de setembro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 4.651, sendo 2.308 conclusivas de prisões preventivas e 2.343 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.11 Implantação em Rio Grande do Sul**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia em Rio Grande do Sul deu-se início em julho de 2015.

O tribunal de justiça do Rio Grande do Sul<sup>22</sup> aponta que no período entre 30 de julho de 2015 até 30 de junho

---

<sup>21</sup> Tribunal de Justiça de Santa Catarina. <<http://www.tjsc.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>22</sup> Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. <<http://www.tjrs.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 6.769, sendo 5.742 conclusivas de prisões preventivas e 1.027 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.12 Implantação no Maranhão**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Maranhão deu-se início em outubro de 2015.

O tribunal de justiça do Maranhão<sup>23</sup> aponta que no período entre outubro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 4.327, sendo 2.351 conclusivas de prisões preventivas e 1.976 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.13 Implantação na Paraíba**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia na Paraíba deu-se início em agosto de 2015.

O tribunal de justiça da Paraíba<sup>24</sup> aponta que no período entre 14 de agosto de 2015 até 30 de junho de 2017,

---

<sup>23</sup> Tribunal de Justiça de Maranhão. <<http://www.tjma.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>24</sup> Tribunal de Justiça de Paraíba. <<http://www.tjpb.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

o número de audiências de custódias realizadas totaliza 6.027, sendo 3.356 conclusivas de prisões preventivas e 2.671 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.14 Implantação no Pernambuco**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Pernambuco deu-se início em agosto de 2015.

O tribunal de justiça do Pernambuco<sup>25</sup> aponta que no período entre 14 de agosto de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 8.628, sendo 5.207 conclusivas de prisões preventivas e 3.421 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.15 Implantação no Piauí**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Piauí deu-se início em agosto de 2015.

O tribunal de justiça do Piauí<sup>26</sup> aponta que no período entre 21 de agosto de 2015 até 30 de junho de 2017,

---

<sup>25</sup> Tribunal de Justiça de Pernambuco. <<http://www.tjpe.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>26</sup> Tribunal de Justiça de Piauí. <<http://www.tjpi.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

o número de audiências de custódias realizadas totaliza 2.886, sendo 1.600 conclusivas de prisões preventivas e 1.286 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.16 Implantação no Rio Grande do Norte**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Rio Grande do Norte deu-se início em outubro de 2015.

O tribunal de justiça do Rio Grande do Norte<sup>27</sup> aponta que no período entre 09 de outubro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 3.270, sendo 1.709 conclusivas de prisões preventivas e 1.561 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.17 Implantação no Sergipe**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Sergipe deu-se início em agosto de 2015.

O tribunal de justiça do Sergipe<sup>28</sup> aponta que no período entre agosto de 2015 até 30 de junho de 2017, o

---

<sup>27</sup> Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. <<http://www.tjrn.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017

<sup>28</sup> Tribunal de Justiça de Sergipe. <<http://www.tjse.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

número de audiências de custódias realizadas totaliza 5.127, sendo 3.010 conclusivas de prisões preventivas e 2.117 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.18 Implantação em Alagoas**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia em Alagoas deu-se início em outubro de 2015.

O tribunal de justiça de Alagoas<sup>29</sup> aponta que no período entre 02 de outubro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 1.819, sendo 954 conclusivas de prisões preventivas e 865 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.19 Implantação na Bahia**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia na Bahia deu-se início em agosto de 2015.

O tribunal de justiça da Bahia<sup>30</sup> aponta que no período entre 28 de agosto de 2015 até 30 de junho de 2017,

---

<sup>29</sup> Tribunal de Justiça de Alagoas. <<http://www.tjal.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>30</sup> Tribunal de Justiça de Bahia. <<http://www.tjbh.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

o número de audiências de custódias realizadas totaliza 6.330, sendo 2.454 conclusivas de prisões preventivas e 3.877 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.20 Implantação no Ceará**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Ceará deu-se início em agosto de 2015.

O tribunal de justiça do Ceará<sup>31</sup> aponta que no período entre 21 de agosto de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 11.210, sendo 6.662 conclusivas de prisões preventivas e 4.548 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.21 Implantação no Acre**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Acre deu-se início em setembro de 2015.

O tribunal de justiça do Acre<sup>32</sup> aponta que no período entre 14 de setembro de 2015 até 30 de junho de 2017, o

---

<sup>31</sup> Tribunal de Justiça de Ceará. <<http://www.tjce.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>32</sup> Tribunal de Justiça do Acre. <<http://www.tjac.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

número de audiências de custódias realizadas totaliza 3.115, sendo 1.585 conclusivas de prisões preventivas e 1.530 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.22 Implantação no Amazonas**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Amazonas deu-se início em agosto de 2015.

O tribunal de justiça do Amazonas<sup>33</sup> aponta que no período entre 07 de setembro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 5.144, sendo 2.632 conclusivas de prisões preventivas e 2.512 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.23 Implantação no Amapá**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Amapá deu-se início em setembro de 2015.

O tribunal de justiça do Amapá<sup>34</sup> aponta que no período entre 25 de setembro de 2015 até 30 de junho de

---

<sup>33</sup> Tribunal de Justiça do Amazonas. <<http://www.tjam.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>34</sup> Tribunal de Justiça de Amapá. <<http://www.tjap.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 2.933, sendo 1.236 conclusivas de prisões preventivas e 1.697 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.24 Implantação no Pará**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Pará deu-se início em setembro de 2015.

O tribunal de justiça do Pará<sup>35</sup> aponta que no período entre 25 de setembro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 10.681, sendo 5.979 conclusivas de prisões preventivas e 4.702 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.25 Implantação na Rondônia**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia na Rondônia deu-se início em setembro de 2015.

O tribunal de justiça da Rondônia<sup>36</sup> aponta que no período entre 14 de setembro de 2015 até 30 de junho de

---

<sup>35</sup> Tribunal de Justiça de Para. <<http://www.tjpa.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017

<sup>36</sup> Tribunal de Justiça de Rondônia. <<http://www.tjro.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 6.358, sendo 3.974 conclusivas de prisões preventivas e 2.384 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.26 Implantação na Roraima**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia na Roraima deu-se início em setembro de 2015.

O tribunal de justiça da Roraima<sup>37</sup> aponta que no período entre 04 de setembro de 2015 até 30 de junho de 2017, o número de audiências de custódias realizadas totaliza 2.303, sendo 1.197 conclusivas de prisões preventivas e 1.106 levadas a liberdade provisória.

### **3.2.27 Implantação no Tocantins**

Segundo dados estatísticos apresentados pelo Conselho Nacional da Justiça (2017), a implantação da audiência de custódia no Tocantins deu-se início em agosto de 2015.

O tribunal de justiça do Tocantins<sup>38</sup> aponta que no período entre 10 de agosto de 2015 até 30 de junho de 2017,

---

<sup>37</sup> Tribunal de Justiça de Roraima. <<http://www.tjrr.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017.

<sup>38</sup> Tribunal de Justiça de Tocantins. <<http://www.tjto.jus.br>> Acesso em 12 de Dez de 2017

o número de audiências de custódias realizadas totaliza 1.217, sendo 736 conclusivas de prisões preventivas e 481 levadas a liberdade provisória.

## 4 PROCEDIMENTO E FINALIDADE DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

### 4.1 Procedimento previsto na resolução 213 do CNJ

Conforme previsto na Constituição, no CPP e, na Resolução 213 do CNJ, abaixo segue o procedimento da audiência de custódia.

- I) Em até 24 horas, contadas a partir da captura, a autoridade policial deverá comunicar a prisão à família do preso ou pessoa indiciada e ao juiz competente (art. 5º, LXII da CF), ao membro do Ministério Público (art. 306, caput do CPP) e ao advogado ou à defensoria pública (art. 5º, LXIII da CF), encaminhado também, no mesmo prazo, cópias do APF ao juiz, promotor e defensor. Embora a comunicação da prisão tenha caráter autônomo e seja anterior ao encaminhamento de cópia do APF, na prática será por meio do recebimento deste que o juiz, o ministério público e o defensor terão ciência da prisão, tudo isso no prazo máximo de 24 horas iniciado com a captura (art. 306 § 1º, § 1º da Resolução).
- II) No mesmo prazo de 24 horas, o preso deverá ser comunicado pessoal e formalmente sobre a sua prisão, por meio da nota de culpa, na qual constará o motivo da prisão (art. 7,4 da CADH), a identificação responsável (art. 5º, LXIV da CF) e das testemunhas, como previsto no art. 306, § 2º do CPP.

A comunicação da prisão permitirá a participação dos interessados na audiência, isto é, Ministério Público de

um lado e, do outro, a pessoa presa e seu defensor, dando assim efetividade ao contraditório.

É imprescindível que tal comunicação seja feita de forma imediata, minutos ou poucas horas após a captura, sob pena de esvaziamento da garantia. Ao ver, a comunicação telefônica da prisão e por meio digital, pela agilidade, seriam as formas mais indicadas, com a respectiva documentação/certificação dos atos. No caso da prisão em flagrante, tal comunicação deve ser feita antes mesmo da lavratura do APF, possibilitando, inclusive, o acompanhamento da formalização da prisão pelo defensor e pelo promotor de justiça.

A comunicação da prisão e o encaminhamento do APF devem ser feitos em até 24 horas após a prisão-captura e estão previstos para momento anterior à audiência de custódia, constituindo o momento informativo da garantia do contraditório. Uma das principais finalidade da audiência de custódia é aferir a legalidade da prisão e a necessidade e adequação das medidas cautelares, dentre elas, a prisão preventiva. Portanto, para que o contraditório seja efetivo na audiência de custódia, a comunicação e o encaminhamento do auto de prisão devem acontecer previamente, permitindo que os interessados, Ministério Público e a defesa, preparem-se para participar,

dialeticamente e em igualdade de condições, da construção da decisão, sobre a qual pretendem que a argumentação desenvolvida exerça influência.

- III) A pessoa presa será apresentada ao juiz competente para a realização da audiência de custódia em até 24 horas contadas da comunicação da prisão em flagrante, realizada por meio do encaminhamento de cópia do APF (art. 1º, caput e § 1º da Resolução). Dessa forma, como a comunicação do flagrante deve ser feita 24 horas após o ato inicial de privação da liberdade, no caso de prisão determinada judicialmente, a audiência será realizada até 24 horas após o cumprimento do mandado;
- IV) Antes de ser apresentado ao juiz, será assegurado à pessoa presa o atendimento prévio e reservado por advogado constituído ou defensor público, sem a presença de agentes policiais, sendo esclarecido por funcionário credenciado os motivos, fundamentos e procedimento da audiência de custódia (art. 6º da Resolução);

O descumprimento do prazo previsto para a realização da audiência de custódia caracteriza ilegalidade. O lapso temporal estabelecido para sua realização, no caso de prisão em flagrante, coincide com o prazo máximo de duração dessa prisão (48 horas). Logo a privação da liberdade somente poderia ser mantida por ordem judicial fundamentada, que, não existindo conduz inevitavelmente à ilegalidade e ao conseqüente relaxamento. Além disso, a

garantia constitucional da duração razoável do processo impõe, no mínimo, o respeito aos prazos estabelecidos pela legislação, seja no caso de prisão em flagrante ou por determinação judicial, cuja violação sempre acarreta ilegalidade, e a violação dessa garantia constitucional.

- V) A audiência deverá ser realizada com a presença do Ministério Público e da Defensoria Pública, salvo se houver advogado constituído, sendo vedada a presença dos policiais responsáveis pela prisão ou pela investigação (art. 4º da Resolução);

O Estado, na tentativa de extinguir a figura do juiz-acusador e assegurar a imparcialidade do juiz criminal, criou e aparelhou o Ministério Público, atribuindo-lhe a função de exercer a persecução penal, decorrendo do Princípio da Legalidade o interesse deste órgão de buscar a apuração das infrações penais no processo penal. Assim, o Ministério Público, como regra, propõe a ação penal e participa em contraditório da construção dos provimentos jurisdicionais penais, inclusive cautelares. E se ele é o interessado, o contrainteresado é o imputado, que também deve ter assegurada a possibilidade de participação simétrica e contraditória na formação das decisões.

Como já mencionado o Ministério Público deverá ser comunicado da prisão, sendo encaminhada a cópia do APF. Tal providencia é anterior à audiência de custódia e permitirá que o órgão ministerial se prepare para o ato, cuja realização é prevista para as 24 horas subsequentes ao recebimento da comunicação.

A norma do art. 4º da Resolução, impõe a obrigatoriedade da presença do promotor. Assim, o fato do não comparecimento do Ministério Público, dever ser levado ao conhecimento da instituição, para que seja apurada eventual infração às normas administrativas. Ao que tange ao aspecto processual, a solução só pode ser a restituição da liberdade, sem a imposição de medidas cautelares, já que estas não podem ser impostas de ofício no momento. Portanto, como a presença do Ministério Público é imprescindível, seu representante deverá comparecer, juntamente com os demais profissionais, ao local designado. Caso não se faça presente, o juiz concederá liberdade sem qualquer ônus.

- VI) A audiência de custódia, o juiz entrevistara o preso, que só pode estar algemado excepcionalmente, informando-lhe sobre os objetivos do ato e seu direito de permanecer em silêncio, não podendo formular perguntas com finalidade probatória. A entrevista versará sobre as circunstâncias da prisão,

sendo o mesmo questionado sobre a ciência e oportunidade de exercer os direitos constitucionais inerentes à sua condição, bem como sobre o tratamento recebido e, mais especificamente, sobre eventuais maus-tratos e tortura, determinando-se a realização de exame de corpo de delito, caso seja necessário. Cabe, ainda, ao magistrado, averiguar situações especiais, como gravidez, existência de filhos ou dependentes que estejam sob cuidados da pessoa presa, doença grave, transtornos mentais, dependência química, para analisar os encaminhamentos assistenciais pertinentes, bem como concessão de liberdade provisória, com ou sem a imposição de medidas cautelares (art. 8º, incisos I a X, da Resolução);

O Ministério Público estando presente, o promotor será ouvido após a pessoa presa, podendo formular perguntas compatíveis com a natureza do ato, indeferindo o juiz as relativas ao mérito dos fatos de eventual imputação, já que a audiência de custódia não se destina à produção probatória. Em seguida, poderá requerer o relaxamento da prisão, a concessão da liberdade provisória com ou sem aplicação de medida cautelar diversa da prisão, a decretação da prisão preventiva e a adoção de outras medidas para preservar os direitos da pessoa presa. Embora a resolução não mencione, poderá requerer também a prisão temporária.

- VII) “Após a oitiva da pessoa presa em flagrante, o juiz deferirá ao Ministério Público e à defesa técnica, nesta ordem, reperguntas compatíveis com a natureza do ato, devendo indeferir perguntas relativas ao mérito dos fatos que possam constituir eventual imputação”. Após, poderão requerer o relaxamento da prisão, concessão de liberdade provisória cumulada ou não com a medida cautelar diversa, decretação de prisão preventiva e a adoção de providências para preservar direitos do preso. (art. 8º, § 1º da Resolução);
- VIII) O juiz, em decisão fundamentada, poderá relaxar a prisão, decretar prisão preventiva ou temporária, ou conceder liberdade provisória, cumulada ou não com medidas cautelares diversas. Poderá ainda determinar providências para apuração de maus-tratos ou tortura relatada e encaminhamentos assistenciais.

Com base nos precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, já prevalecia o entendimento de que a apresentação só poderia ser feita ao juiz, cabendo a este presidir a audiência de custódia, pois o promotor e o delegado não exercem funções judiciais em nosso país. Tal posição acabou prevalecendo nas regulamentações editadas pelos tribunais e na regulamentação de abrangência nacional editada pelo CNJ, de modo que a discussão perdeu sua relevância.

Caso não haja juiz na comarca até o final do prazo do art. 1º, isto é, 24 horas após o envio do APF, o preso será

apresentado ao substituto legal (art. 3º da Resolução). Tal regra não deve ser interpretada no sentido de que o prazo mencionado deve se esgotar para, só depois, ser feita a apresentação do juiz na comarca ou sendo informado, no ato da comunicação da prisão, que o juiz competente estará ausente nas próximas 24 horas, o que impedirá a apresentação dentro do prazo, a autoridade policial providenciará, desde logo, a condução do preso ao substituto legal.

Na audiência de custódia, o juiz deve proferir decisão relacionada à legalidade da prisão, o cabimento de liberdade provisória e a imposição de medidas cautelares, provimentos que abordaremos no próximo item. Porém, além dessa atividade propriamente jurisdicional, a Resolução 213 do CNJ conferiu-lhe uma atividade assistencial.

Dentre as atribuições assistenciais do juiz, podemos citar a identificação de demandas abrangidas por políticas de proteção ou de inclusão social e o encaminhamento da pessoa presa a tais programas por meio do serviço de acompanhamento de alternativas penais ou diretamente nas comarcas em que este não existir, e providenciar os encaminhamentos assistenciais, caso seja constatada dependência química, transtorno mental ou doença grave.

Ainda exemplificativamente, caberá ao juiz garantir atenção médica e psicossocial à pessoa presa e providenciar os encaminhamentos assistenciais, caso seja constatada dependência química, transtorno mental ou doença grave.

- IX) A oitiva da pessoa presa será registrada, preferencialmente, em mídia. A ata da audiência conterà, apenas e resumidamente, a decisão motivada do magistrado quanto à legalidade e manutenção da prisão, a liberdade provisória sem ou com a imposição de medidas cautelares diversas, considerando-se o pedido das partes e as providencias tomadas em caso da constatação de tortura e maus-tratos. Será entregue cópia da ata à pessoa presa, seu defensor e ao Ministério Público, seguindo outra cópia, o APF e os antecedentes para livre distribuição (art. 8º, §§ 3º e 4º da Resolução);
- X) Relaxada a prisão, concedida a liberdade provisória com ou sem imposição de medida cautelar alternativa à prisão, bem como quando houver o arquivamento do inquérito, o preso será prontamente colocado em liberdade, sendo informado sobre seus direitos e obrigações, salvo se existir outro motivo para continuar preso (art. 8º, § 5º da Resolução);
- XI) Todos os atos relevantes relacionados à audiência de custódia serão registrados, para fins estatísticos e de controle do SISTAC, Sistema de Audiência de Custódia (art. 7º da Resolução).

## 4.2 Finalidades da audiência de custódia

A implantação da audiência de custódia atende diversas finalidades. Uma delas é a prevenção e apuração de eventuais maus-tratos e tortura contra os presos. A simples leitura da Resolução 213 do CNJ é suficiente para constatar a importância conferida ao tema. O art. 8º atribui ao juiz a obrigação de perquirir sobre a ocorrência de tais ilegalidades e o art. 11 detalha o caminho a ser adotado caso sejam averiguadas. Além disso, a Resolução possui em seus anexos, o protocolo II, que trata do procedimento para oitiva, registro e encaminhamento de denúncias de tortura. Logo, uma das principais finalidades da audiência de custódia é, sem dúvida, prevenir e apurar eventual prática de tortura ou maus-tratos. Tal objetivo será alcançado em alguma medida pela simples implantação da apresentação do preso, pois o controle dialético da prisão, em prazo relativamente exíguo (48 horas), inibirá condutas ilegais contra o capturado, pois, agora, se eventualmente praticadas, elas serão constatadas na audiência, na qual será determinada sua apuração. Para tanto, deverá ser rigorosamente observado o prazo de apresentação, pois, do contrário, a aludida finalidade será frustrada.

Outra importante finalidade é a ampliação e o aperfeiçoamento do controle da legalidade e cautelaridade

da prisão. As modificações operadas pela Lei 12.403/2011 em nosso sistema cautelar penal, inclusive com a introdução de várias medidas cautelares diversas da prisão no art. 319 do CPP, não produziram o efeito esperado. A análise da legalidade se manteve superficial e a prisão preventiva prevaleceu como a principal medida cautelar, com a ilusória pretensão de conferir alguma efetividade ao processo penal, sendo imposta burocraticamente e sem a observância de sua excepcionalidade. Agora, na audiência de custódia, com a participação da pessoa presa, do Ministério Público e da defesa, o controle da legalidade e da cautelaridade será dialético será dialético, permitindo individualizar melhor a medida cautelar cabível, reservando-se a prisão preventiva apenas para casos extremos e reduzindo o encarceramento provisório.

## CONCLUSÃO

No primeiro capítulo deste trabalho foi apresentado as medidas cautelares no processo penal, conclui-se deste capítulo que essas medidas asseguram a eficácia processual e o resultado do processo, preservando os direitos do ofendido e respeitando os princípios constitucionais. O capítulo fala também sobre o artigo 319 do Código de processo Penal, suas características quando aplicadas no decorrer do inquérito policial ou do processo penal, destaca-se a provisoriedade, a revogabilidade, a substitutividade e a excepcionalidade. Sendo assim o capítulo mostra as diversas medidas cautelares explicando cada uma delas, e os princípios das medidas cautelares.

No segundo capítulo pôde conhecer a audiência de custódia no cenário mundial, explicando que após a Segunda guerra mundial foi criado organismos em prol da pessoa presa ou detida para preservar e assegurar seus direitos, pois havia uma preocupação em relação aos maus tratos e a violência contra os presos. Foi criada então a CEDH (Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais), estabelecendo que toda pessoa presa ou detida fosse conduzida sem demora à presença de um juiz, com objetivo de controlar a atividade de persecução penal realizada pelo estado. Dando evolução

a outras convenções, e expandindo, como a comissão americana de direitos humanos, e a comissão interamericana de direitos humanos. Pode-se rever neste capítulo também sobre o seu prazo de apresentação em cada país, e seus objetivos mundialmente falando, pois, a ausência de um prazo estabelecido a priori pelos textos internacionais fez com que cada país em particular, se assim julgasse pertinente, especificasse o tempo em que a apresentação deveria ocorrer.

No terceiro capítulo reviu-se sobre a evolução dos direitos humanos no Brasil, que foi marcada de uma transição bem difícil. A partir da massificação de repressão a todos os setores pobres foi criada a necessidade de trabalhar os direitos humanos numa perspectiva de indivisibilidade, mas levou tempo para as entidades, e enquanto estava numa transição democrática só restava ficar na defensiva. Após a implementação dos Direitos Humanos e sua evolução no Brasil, houve a necessidade de inserção da audiência de custódia no Brasil, projeto de lei do Senado nº 554, de 2011, que prevê a pronta apresentação de toda pessoa presa em flagrante a autoridade judicial, em cada um dos estados, bem como sua evolução através dos direitos humanos. Assim foi apresentado neste capítulo a implantação em cada estado nacional, mostrando a

estatística do total de audiências realizadas, a quantidade que levou à prisão e a quantidade que levou a liberdade.

No quarto capítulo foi apresentado os procedimentos da audiência de custódia previstos na resolução 213 do CNJ, asseguram de até 24 horas a comunicação da prisão a família do preso, ao membro do Ministério Público e ao advogado ou defensoria pública, juntamente uma nota de culpa constando o motivo da prisão. Assim a pessoa presa deverá ser apresentada ao juiz para a realização da audiência na presença do Ministério público e da defensoria. O juiz contatará possíveis agressões ou maus tratos, condições físicas e psíquicas e dependentes que estejam sob cuidados do preso. E então o juiz poderá relaxar a prisão, decretar prisão preventiva ou temporária, ou conceder liberdade provisória cumulada ou não com medidas cautelares.

Neste trabalho de conclusão de curso pôde-se entender as principais finalidades da audiência de custódia, que é prevenir e apurar eventual prática de tortura ou maus-tratos. Tal objetivo será alcançado em alguma medida pela simples implantação da apresentação do preso, pois o controle dialético da prisão, em prazo relativamente exíguo (48 horas), inibirá condutas ilegais contra o capturado. Outra finalidade é o aperfeiçoamento

do controle da legalidade e cautelaridade da prisão, conferindo a efetividade do processo penal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis; APLINARO, Silvia Menicucci O. S. **Direitos Humanos**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

ANDRADE, Mauro Fonseca; ALFLEN, Pablo Rodrigo. **Audiência de Custódia**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

ANDRADE, Mauro Fonseca; ALFLEN, Pablo Rodrigo. **Audiência de Custódia**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**.

\_\_\_\_\_. **Código de Processamento Penal**. Decreto-Lei nº 3689 de 03 de outubro de 1941

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica do Direitos Humanos**. 10ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

FABBRINI, Renato N; MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**. 27ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2010.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos Humanos Fundamentais**. 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MOSER, Claudio; RECH, Daniel. **Direitos Humanos do Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2004.

**NUCCI, Guilherme de Souza. Código de Processo Penal Comentado.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

**NUCCI, Guilherme de Souza. Leis penais e processuais penais comentadas.** 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

**NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal.** 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

**PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH.** Costa Rica, 1969

**POLASTRI, M. Da prisão e da liberdade provisória – e as medidas cautelares alternativas da prisão provisória.** 3 ed. São Paulo: Lumen Juris. 2015

## AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA



**Mayara Karoline Costa Procópio** é Jurista pela Universidade Paulista – UNIP. Pós-graduada em administração e Recursos Humanos pela Universidade Paulista – UNIP. Pós-graduada em Direito e Processo Penal pela Faculdade Iguazu. pós-graduada em direito e processo penal pela Faculdade FAVENI. Apaixonada pelo direito penal e espero que meu trabalho possa auxiliar na melhoria do nosso sistema judicial. **Instagram:** @mayaaarak. **E-mail:** karoline\_mayara15@hotmail.com.

## CAPÍTULO 2

### **O ASSÉDIO MORAL NO SETOR PÚBLICO DE ALAGOAS. UM ESTUDO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS, TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 19ª REGIÃO E MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DE ALAGOAS ENTRE 2018 - 2022**

MORAL HARASSMENT IN THE PUBLIC SECTOR OF ALAGOAS. A STUDY IN THE COURT OF JUSTICE OF THE STATE OF ALAGOAS AND THE REGIONAL LABOR COURT OF THE 19<sup>TH</sup> REGION AND THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF LABOR OF ALAGOAS BETWEEN 2018 – 2022

Ailton Renovato dos Santos Júnior

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo principal, identificar os índices da prática de assédio moral no âmbito de trabalho, fruto de uma relação de poder que envolve a hierarquia, cujas ocorrências dão -se ,por parte do assediador em reiteração de atos recorrentes , atos esses nocivos a boa saúde mental, a destacar no campo psicológico (dano psicológico ), em especial em desfavor dos Servidores Públicos no Setor Público no Estado de Alagoas no período: 2018 – 2022. A Carta Magna do País em seu art.5º, inciso X, assegura a proteção nos campos: Físico, psíquico e moral , garantindo que se estabeleça o princípio da dignidade humana.

**Palavras – Chave:** Servidor Público. Dano psicológico. Saúde mental. Assédio Moral. Setor Público.

## ABSTRACT

The main objective of this work is to identify the indices of the practice of moral harassment in the workplace, the result of a power relationship, whose occurrences occur on the part of the harasser in reiteration of recurrent acts, acts those harmful to good mental health, to be highlighted in the psychological field (psychological damage), especially to the detriment of Public Servants in the Public Sector in the State of Alagoas in the period: 2018 – 2022. X, ensures protection in the fields: Physical, psychic and moral, ensuring that the principle of human dignity is established.

**Keywords:** Public Servant. Psychological damage. Mental health. Moral Harassment. Public sector.

## 1 . INTRODUÇÃO

Falar em Assédio moral, é tratar de um dano de consequências em larga escala irreparável, pelo fato pontual de afetar a vida da pessoa humana, no caso desse estudo, a vida laborativa do Servidor Público no Estado de Alagoas no período de: 2018 – 2022 , embora esse estudo seja delimitado a situação vivenciada por Servidores Públicos Alagoanos , a problemática da prática desse mal ao Trabalhador como um todo , é constatada e vivenciada por muitos em todo o nosso País. Esse trabalho tem por objetivo principal, a identificação do quantum de casos no Estado de Alagoas, em Especial no Serviço Público, analisar o que o Estado tem executado, o que Poder Judiciário tem executado e se de fato os Assediadores, sofrem algum tipo de punição e ainda constatar a existência de campanhas contra essa prática e também se há monitoramento dos casos já ajuizados. Ressalta – se ainda acerca da existência ou não de comissões que acompanhem não apenas os casos, mas sobretudo as vítimas e suas sequelas pós assédio moral.

As vítimas de assédio moral, na grande maioria dos

casos, receiam – se em tratar do dano sofrido, por medo, insegurança e até prevenção em não ser vitimada novamente, pois o assediador pode tomar ciência de que a vítima está se tratando e assim vir a dar sequência em seus atos , o que pode vir a agravar mais ainda o quadro já tão delicado.

Em suma a prática de assédio moral, é antiga , contudo muito atual ainda no Ambiente de Trabalho de forma geral , é preciso agir , desenvolver um trabalho preventivo eficaz no objetivo maior da erradicação da prática desse mal contra a vida do Trabalhador como um todo , não sendo possível a erradicação de fato , que seja alcançada no mínimo uma redução significativa e que os malfeitores sejam penalizados por seus atos nas esferas civil e penal, servindo de exemplos para que outros não ousem em agir contra a LEI , contra o bem estar do Trabalhador em seu ambiente de trabalho , muitas vezes já tão inadequados , tão deficientes de estrutura e ainda vivenciarem esse dano a sua MORAL.

É mister dar início a esse processo de combate a prática de ASSÉDIO MORAL , em qualquer ambiente de trabalho , não se levando em conta a qualificação da vítima cor , raça ou religião , nem tão pouco o poder aquisitivo ,

pois a vítima do ASSÉDIO MORAL , pode ser qualquer um , pode está ao nosso lado no ambiente de trabalho , pode ser seu vizinho ou até um parente seu , em suma é a vítima e carece te ajuda. O ASSÉDIO MORAL, é uma agressão aos Direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana.

Será utilizada nessa pesquisa como instrumento metodológico, a solicitação de dados estatísticos junto ao Poder Judiciário do Estado de Alagoas , a destacar os Tribunais de Justiça, do Trabalho e ao Ministério Público do Trabalho , acerca do quantum de incidências de casos de assédio moral no âmbito do Estado de Alagoas no seguimento Setor Público, em especial no que cerne ao Servidor Público e em destaque as consequências e sequelas oriundas dessa prática tão invasiva a moral de cada indivíduo. A abordagem em tela dar – se a em tópicos os quais serão discorridos sequencialmente abaixo:

O primeiro tópico, é basilar a toda pesquisa e estudo abordando o conceito e os tipos de assédio moral.

O segundo tópico, abordaremos as situações que podem configurar a ocorrência e conseqüentemente a prática de assédio moral no ambiente de trabalho, a destacar no setor público do Estado de Alagoas.

Já no terceiro tópico, trataremos acerca das

consequências geradas pela prática de assédio moral para o Servidor Público, para órgão onde encontra-se inserido e também para a Sociedade em geral.

No quarto tópico, elencaremos a legislação pertinente a qual trata da prática de assédio moral.

Encerrando os tópicos, o quinto e último demonstrará os dados estatísticos pesquisados junto aos Tribunais de Justiça, do Trabalho e Ministério Público do Trabalho.

## 2. CONCEITO E TIPOS DE ASSÉDIO MORAL

A Constituição Federal de 1988 define o Estado brasileiro como um Estado democrático de direito, elencando como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. Pois bem, a proteção a dignidade humana é um dos pilares constitucionais e, também, um pilar da proteção ao direito da personalidade.

O direito da personalidade foi expressamente positivado no nosso Código Civil de 2002, porém a própria Constituição Federal de 1988 permite que os direitos e garantias expressos na nossa Carta Magna não excluam outros decorrentes do regime e dos princípios adotados pela CF, ou dos tratados internacionais em que a nossa República Federativa seja parte.

Especificamente em relação ao assédio moral, não encontramos uma legislação nacional que defina expressamente o tema, por isso, precisamos nos valer de jurisprudências e doutrinas. Mas é uníssono o entendimento de que o assédio moral é uma espécie de dano moral.

A própria CF/1988 em seu art. 5º, inciso X, considera ser inviolável “(...) a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização

pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Portanto, por ser enquadrado como uma espécie de dano moral, deverá abranger o dano à dignidade, personalidade, integridade física e psíquica da pessoa humana.

Assim, é possível que o empregador, no seu relacionamento com o seu empregado-subordinado cometa lesões ao direito da personalidade em decorrência dos poderes que aquele exerce sobre este. Para Carlos Henrique Bezerra Leite (2023, p. 103), “(...) É exatamente em função desse conflito entre os poderes do empregador e a subordinação do trabalhador que surgem as lesões aos direitos da personalidade do trabalhador”.

O autor citado elenca inúmeras hipóteses de lesões aos direitos da personalidade do trabalhador, dentre elas define o assédio moral como uma violação da intimidade. (LEITE, 2022, p. 107). Para ele, a Lei nº 13.185, de 06 de novembro de 2015 (combate ao bullying) é um “(...) instrumento normativo, que pode ser aplicado analogicamente para a identificação do assédio moral em qualquer relação jurídica, inclusive na relação de trabalho ou emprego (...)” (LEITE, 2022, p. 107).

Bezerra Leite entende que

[...] o art. 2º da Lei 13.185/2015, aplicável, por analogia, ao direito do trabalho, prevê que o

bullying se caracteriza quando há violência física ou psicológica em atos de intimidação, humilhação ou discriminação e, ainda: I – ataques físicos; II – insultos pessoais; III – comentários sistemáticos e apelidos pejorativos; IV – ameaças por quaisquer meios; V – grafites depreciativos; VI – expressões preconceituosas; VII – isolamento social consciente e premeditado; VIII – pilhérias. (DELGADO, 2022, p. 108)

Ao conceituar o assédio moral, Alexandre Pandolpho Minassa dispõe que

Entende-se por assédio moral um processo malicioso que manipula a pessoa envolvida mediante o desprezo pela sua liberdade, dignidade e personalidade, com o único intuito de aumentar o poder do agressor por meio da pura eliminação de todos os obstáculos presentes no seu percurso até o topo. (2012, p. 25)

Portanto, o assédio moral assegura o poder diretivo do empregador-agressor, diminuindo a liberdade, dignidade e personalidade do trabalhador-agredido.

Em 23 de maio de 2001 foi apresentado uma Proposta de Lei de nº 4742/2001, na Câmara dos Deputados, pelo Deputado Marcos de Jesus (PL - PE) que busca introduz o art. 146-A no Código Penal Brasileiro para dispor sobre o crime de assédio moral no trabalho. Tal Proposta de Lei encontra-se na mesa diretora do Senado Federal desde o dia 13 de março de 2019.

A citada PL considera tipificado o assédio moral

conceituando-o como: “desqualificar reiteradamente, por meio de palavras, gestos ou atitudes, a auto - estima, a segurança ou a imagem do servidor público ou empregado em razão de vínculo hierárquico funcional ou laboral. Pena: Detenção de (3 (três) meses a um ano e multa”.

Para a Organização Mundial de Saúde o assédio moral no ambiente de trabalho “(...) é um comportamento irracional, repetido, em relação a um determinado empregado, ou a um grupo de empregados, criando um risco para a saúde e para a segurança”. (OMS, 2004, tradução nossa)

A seguir abordaremos os principais tipos de assédio moral praticados em alguns ambientes de trabalho.

O assédio moral interpessoal é aquele praticado em relação a alvos específicos, geralmente entre dois indivíduos ou entre um grupo e um indivíduo, com a finalidade de prejudicar, principalmente estimular pedidos de demissão por parte das vítimas ou ainda motivar transferências, mudanças de cargo e alterações nas condições de trabalho. É tido como exemplo a situação em que o líder que isola funcionário em uma sala, sem contato com outros funcionários e sem atribuição de qualquer atividade, com a intenção de que ele peça demissão. (MPT,

2019, p. 10)

Já o assédio moral organizacional/coletivo ou institucional refere-se à prática sistemática e reiterada de variadas condutas abusivas e humilhantes, que podem ser sutis ou explícitas, direcionadas para todos os funcionários ou para alvos determinados, a partir de um objetivo, que visa manipular trabalhadores e trabalhadoras por meio de uma política organizacional ou gerencial estabelecida pela empresa. O comportamento do assediador é legitimado por normas e valores organizacionais, assumindo “ares de normalidade”. O controle abrange a anuência a regras implícitas ou explícitas da organização, como o cumprimento de metas, tempo de uso do banheiro, método de trabalho, práticas de corrupção. As represálias impostas se apresentam como um elemento do duplo sistema de gratificação – sanção. (MPT, 2019. p. 11).

São exemplos do assédio organizacional: 1- Exigência do pagamento de “prendas” aos menos produtivos (realizem flexões de braço, vistam fantasias, dancem em cima de mesas; recebam um troféu depreciativo - troféu tartaruga, troféu abacaxi), combinado com a premiação aos mais efetivos; 2- Trabalhadores que possuam alguma doença do trabalho e que a empresa pretende dispensar.

(MPT, 2019, p. 11)

Dentre os tipos de assédio moral, ainda podemos destacar, o assédio moral vertical descendente que é “(...) praticado pelo superior hierárquico da vítima ou vítimas” (MPT, 2019, p. 12). O assédio moral ascendente que é “(...) praticado pelos subordinados contra o superior hierárquico” (MPT, 2019, p. 12).

Bem como o assédio moral horizontal que se dá “(...) entre colegas de trabalho (mesma hierarquia)” (MPT, 2019, p. 12). E o assédio moral misto que ocorre quando combinado com mais de uma das modalidades acima. (MPT, 2019, p. 12)

Portanto, verificamos que os tipos de assédio moral vão ser diferenciados em razão do ofensor e do ofendido envolvendo situações hierárquicas, ou não.

### **3. SITUAÇÕES E ATITUDES QUE PODEM CONFIGURAR O ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO**

Para que de fato se configure a prática de assédio moral, se faz necessária a reiteração de atos e de situações como as descritas a seguir: retirar a autonomia da pessoa assediada; contestar, a todo o momento, as decisões da vítima; sobrecarregar de novas tarefas; retirar o trabalho que normalmente competia àquele trabalhador ou não atribuir atividades, deixando - o sem quaisquer tarefas a cumprir, provocando a sensação de inutilidade e de incompetência; ignorar a presença do assediado; passar tarefas humilhantes; ameaçar com demissão constantemente; criar apelidos depreciativos; falar com o empregado aos gritos; criticar a vida particular do empregado; espalhar rumores sobre o assediado. (MPT, 2019, p. 16)

Inclusive o ato de se promover, por meio de listas de e-mail, grupos de mensagens, redes sociais e assemelhados, comentários desabonadores, advertências ou reprimendas públicas, de forma indireta, ou seja, sem nominar o destinatário, mas tornando possível a identificação de a quem se dirige a mensagem. (MPT, 2019, p. 16)

Por conseguinte, a configuração do assédio moral

varia conforme a redução/ aumento de tarefas do assediado, bem como a exposição deste a situações humilhantes/vexatórias e, muitas vezes, degradantes.

#### 4 – CONSEQUÊNCIAS GERADAS PELA PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL PARA O SERVIDOR PÚBLICO, ÓRGÃO E SOCIEDADE EM GERAL

Para Fabrício Bolzan de Almeida, os agentes administrativos (servidor público *lato sensu*) “são as pessoas físicas que prestam serviço para a Administração, mediante a existência de um vínculo empregatício e com remuneração”. (2022, p. 374) Tais pessoas se classificam em estatutários, empregados públicos ou temporários.

Os servidores estatutários “(...) são os ocupantes de cargos públicos e submetidos a um regime estatutário, isto é, a uma lei específica que define as atribuições, os direitos, os deveres e as responsabilidades dessa modalidade de servidor. Ex.: o Estatuto do Servidor Público Civil Federal é a Lei n. 8.112/90” (ALMEIDA, 2022, p. 375).

Os empregados públicos ocupam os empregos públicos e são submetidos à legislação trabalhista disposta na Consolidação das Lei do Trabalho. Já os temporários, encontram sua previsão legal no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, que dispõe a contratação destes para atender as necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Como consequência gerada pelo assédio moral, o servidor público pode sofrer o dano psicológico, sendo

este:

[...] a seqüela mais gravosa, pois não há como mensurar de forma exata o estado da vítima e nem como reparar esse dano em sua plenitude, pode – se amenizar, submeter a vítima a um tratamento psíquico o qual pode durar a vida inteira . Segundo a psicanalista poderão desenvolver um quadro de depressão, irritabilidade, estresse, ansiedade , falta de apetite ou ganho de peso , uso de álcool ou drogas, síndrome do pânico , insônia , palpitações , sentimento de inutilidade, crises constantes de choro entre outras , só que pode agravar o caso e a vítima começar a ter pensamentos suicidas e até chegar a cometer o suicídio de fato. (PROGRESSO, 2017)

Já em relação ao órgão público, o sítio eletrônico da Universidade Federal de Santa Catarina define que:

(...)pode ocorrer um desgaste de ordem financeira, oriundos e consequentes da prática de assédio moral, pois as vítimas mudarão drasticamente o seus modos de convivência laborativas passando a refletir diretamente na rotina diária em suas atividades e até chegando ausência de atividades (absenteísmo), gerando consequências como: 1.Redução da produtividade; Aumento na rotatividade de pessoal; Aumento de erros e acidentes; Aposentadoria prematura; Clima desfavorável para o trabalho; Exposição negativa da marca; Passivos trabalhistas decorrentes de indenizações; Multas administrativas por manifestações de discriminação; Licenças médicas; Demissões Custos com processos administrativos e judiciais. (ASSEDIO MORAL UFSC, 2023).

Entende-se que as consequências pessoais que recaem sobre o servidor interferem na sua produtividade, no seu ambiente de trabalho, acarretando, também, reflexos dentro do órgão público ao qual aquele exerce as suas funções. Para a Sociedade em geral, a

[...] prática de assédio moral gera um dano social, no que concerne à Saúde pública, pois em decorrência da prática desse mal, toda a sociedade sofre no tocante a maior utilização do sistema de saúde pública ( SUS ) com uma frequência desenfreada , pelo fato pontual desse mal gerar ocorrências como :1.Custos com tratamento médico e reabilitação; Despesas com benefícios sociais (dependência de auxílio-doença e aposentadoria precoce)”. (ASSEDIO MORAL UFSC, 2023)

## 5 – LEGISLAÇÕES PERTINENTES AO ASSÉDIO MORAL

No âmbito do Estado de Alagoas elencamos a LEI n° 7492 de 14 de junho de 2013, tal lei instituiu a política estadual de saúde do trabalhador em conformidade com as disposições do art. 200, incisos II e VII da Constituição da República Federativa do Brasil, do art. 187 da Constituição do Estado de Alagoas. O seu artigo 1° entende que a promoção da saúde do trabalhador deve envolver “(...) práticas contínuas e sistemáticas, intra e inter-setorial, visando detectar, pesquisar e analisar os fatores determinantes e condicionantes dos agravos à saúde relacionados aos processos e ambientes de trabalho (...)”. Tais atos visam eliminar/controlar os agravos à saúde.

Já a nível Nacional existe um PROJETO DE LEI: 4742/2001, com status de aprovação em Março de 2019 pela Câmara Federal com o seguinte texto: o assédio moral no trabalho é definido como crime. Na lei, assédio moral com base na moralidade pode ser definido como a pessoa que regularmente viola a dignidade de outra pessoa, causando danos.

Na mesma seara existe a LEI.10.224/2001 em plena

vigência a qual trata da prática de assédio moral e nos traz uma definição e uma aplicabilidade prevista a quem incorrer nesse ato.

“Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo - se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função”. A pena prevista é de detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos..

A nossa âncora Jurídica, CRFB /88 em seu Art.5º, Inciso X traz a seguinte definição e previsão:

O artigo 5º da CRFB/88, inciso X, prevê: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou **moral** decorrente de sua violação.” No assédio moral no trabalho, a honra do trabalhador é atingida por meio dos atos de desqualificação.

Constata – se na LEI. 8.112/90 - ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL, a qual é bastante utilizada como norte para fundamentar os Estatutos dos Servidores Públicos a nível de Brasil , a seguinte definição de assédio moral:

O assédio moral é uma conduta abusiva, propositada, frequente e repetida, que ocorre no ambiente

de trabalho, que vai minando a autoestima e fere a dignidade do agente público.

No código civil / 2002, encontramos a seguinte definição acerca de dano moral possível de ser aplicada por analogia a prática de assédio moral em seu Artigo 186, “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direto e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Em linha com essa redação o art.483 da CLT, disciplina e elenca como faltas graves patronais a exigência de serviços superiores às forças do empregado, defesos por lei, contrários aos bons costumes, ou alheios ao contrato.

O código penal também traz uma definição aplicável ao assédio moral no art.203 com a seguinte redação:

A Prática, reiteradamente, contra o trabalhador ato hostil capaz de ofender a sua dignidade e causar-lhe dano físico ou psicológico, prevalecendo-se o agente de sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.

Mesmo com a existência de uma legislação, não ainda bem definida, mas passível de plena execução, o assediador pela prática de assédio moral, ainda arca com

uma penalidade muito branda em relação aos danos que por ventura tenha de fato causado a vítima desse mal , em que pese quando ocorre o dano mais violento , irreparável e imensurável que é o dano psicológico , onde na grande maioria dos casos concretos geram um dificuldade de retorno ao ambiente laboral e sobretudo existem casos onde a vítima por não suportar o dano , comete o suicídio , pois não encontra mais motivos e nem objetivos para seguir na vida.

De acordo com a LEI nº10.224/2001 , atualizada pelo PL 4742/2001 , aprovado pela Câmara Federal em Março de 2019 , onde na ocasião tipificou o assédio moral no Ambiente de Trabalho como Crime e instituiu a pena de detenção de um a dois anos , além do pagamento de multa por conta do assediador.

Pode – se constatar que embora ainda não tenhamos uma legislação específica positivada, sendo necessário utilizar – se de métodos de analogia para assim tratar – se as demandas, verifica – se que não é a ausência 100% de legislação, mas uma real efetividade na aplicação da legislação vigente, contudo faz – se necessária uma padronização oficial acerca da matéria, gerando assim uma segurança jurídica , um respaldo melhor visando assim não

apenas o amparo jurídico, mas sobretudo uma forte prevenção legal para que a prática de assédio não ocorra mais com tanta frequência e com tanta agressividade em suas consequências para vítima desse mal. É possível que sejam realizadas campanhas educativas e sobretudo repressivas no tocante a coibir a incidência desse mal no ambiente de trabalho em especial no Setor Público Alagoano. Em relação a pena determinada para quem pratique esse mal, deve ser revista e ampliada visando exemplar para que outros tenham vir a incorrer nesse crime contra o SERVIDOR PÚBLICO não somente em Alagoas , mas a nível de Brasil.

Recentemente o TST, Tribunal Superior Do Trabalho, a corte maior do país no tocante a defesa de direitos, resolução de demandas trabalhistas de repercussão ou de tramitação em fase recursal , publicou dados estatísticos gerais a nível Nacional acerca do quantum de casos ajuizados e devidamente registrados da ocorrência de uma exorbitante demanda de prática de assédio moral no ambiente de trabalho. Segue abaixo a notícia:

“Em 2021, a Justiça do Trabalho recebeu mais de 52 mil casos de assédio moral. Diante disso o TRT-13 promove campanha sobre assédio

moral e sexual durante mês de maio (TST, 2022).

Após termos acesso a uma matéria dessa em destaque nacional , publicada pela Corte Superior do Trabalho ( TST ) , constatamos que a problemática , é bastante relevante e de cunho amplo social e que ações efetivas devem serem executadas , pois está em risco a saúde do Trabalhador em geral , em específica a Saúde mental , o dano psicológico ( o qual possui caráter irreparável ) , o dano é imensurável.

Pode-se constatar através da matéria aqui ofertada, que a problemática é de cunho social coletivo a nível de Brasil , pois o alto índice de casos levados ao conhecimento do Poder Judiciário em especial a corte Superior do Trabalho TST ( TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO ) , é exorbitante ultrapassando os 52 mil casos registrados apenas no ano de 2021 , em suma é constatada a extrema necessidade de uma intervenção estratégica e a toque caixa junto aos órgãos Públicos em Especial aos Gestores Públicos , promovendo campanhas educativas em massa que visem coibir esse mal praticando no ambiente de trabalho , a destacar no Setor Público nem sempre as claras , muitas das vezes de forma sorrateira constrangendo , humilhando e reprimindo as vítimas no campo mais sensível o psicológico.

A vítima de assédio moral, pode está perto de qualquer um , pode ser um Amigo , um vizinho , qualquer parente seu ( nosso ) , um colega de trabalho , é mister que cada um cidadão possa contribuir para que não ocorram mais casos e ainda contribuir para recuperação e quase sempre retorno das vítimas ao ambiente de Trabalho e que possam desfrutar de um bom ambiente de trabalho , que seja salubre a destacar no campo da boa saúde mental. Se o Trabalhador em geral dispõe de um bom ambiente laboral, por certo irá produzir mais e de melhor qualidade nas suas demandas, gerando assim para a organização que está vinculado, resultados de metas e objetivos exitosos.

Em suma, após todo o estudo e levantamento de dados, esse trabalho o qual aborda uma temática social, pois as vítimas de assédio moral, são acima de tudo seres sociais, integrantes de uma Sociedade ainda muito julgadora em vários aspectos sociais, visa proporcionar com os dados colhidos, uma melhor qualidade de vida laboral aos Servidores Públicos do Estado de Alagoas, auxiliando aos Gestores como melhor lidar com o enfrentamento dessa prática danosa em Especial a Saúde mental do Trabalhador, colhendo assim melhores resultados dos Serviços Públicos, pois quem faz a máquina

pública ser efetiva em suas ações , é o Servidor público e ainda fomentar a criação de cartilhas de orientação e campanhas permanentes contra esse mal , ainda a execução de palestras educativas setoriais e segmentais : Servidor Público e Gestores em geral. Já sabe – se os Tribunais de Justiça, do Trabalho, Ministério do Trabalho e Ministério Público do Trabalho, a nível Nacional tem lançado Cartilhas de Prevenção e Combate a prática do Assédio moral e inclusive criado comissões específicas para tratar essa demanda não menos importante que nenhuma outra e tão prejudicial a saúde em especial ( mental ) do Trabalhador / Servidor Público. O trabalho na luta contra esse mal, deve avançar e encontrar apoio na diversas instituições , na Sociedade em geral.

As campanhas educativas / palestras, devem ganhar força e amplitude , provendo assim um melhor apoio aos Servidores Públicos do Estado de Alagoas, auxiliando aos Gestores como melhor lidar com o enfrentamento dessa prática danosa em Especial a Saúde mental do Trabalhador, colhendo assim melhores resultados dos Serviços Públicos, pois quem faz a máquina pública ser efetiva em suas ações , é o Servidor público e ainda fomentar a criação de cartilhas de orientação e campanhas

permanentes contra esse mal , ainda a execução de palestras educativas setoriais e segmentais : Servidor Público e Gestores em geral.

## 6 – ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO – DADOS ESTATÍSTICOS DO TJ – AL, TRT – 19ª REGIÃO E MPT - AL

Apesar da existência de uma legislação Estadual a qual trata da promoção de política de saúde ao Trabalhador no Estado de Alagoas, onde inclui o Servidor Público e o combate a prática de assédio moral, a Lei. 7492/2023 de 14 de junho de 2023 ( há quase 10 anos ), o Tribunal de justiça do Estado de Alagoas – TJ –AL , ainda não dispõe de dados estatísticos mais específicos acerca do quantum processual de ocorrências de prática de assédio moral no Setor Público, contudo há pouco mais de 2 anos foi criada uma comissão específica para tratar dos casos de assédio moral no Estado de Alagoas e recentemente o TJ – AL com o apoio de outras instituições a destacar: MP – AL, TRT- 19 , AMA , OAB –AL e Defensoria Pública , promoveu a semana de combate ao Assédio e a Discriminação no período de : 02/05/2023 a 05/05/2023 com a temática: Assédio Não - Dignidade para Todos”. (TJAL, 2023)

As vítimas de assédio moral no estado de Alagoas em especial os Servidores Público, ainda receiam – se em proceder com a denúncia, em procurar ajuda, pois tem pavor do assediador tomar conhecimento e a situação vir a

piorar, nesse evento foi a incentivada a denúncia para que o Poder Judiciário tome ciência e assim possa vir a intervir de forma eficaz visando preservar sobretudo a boa saúde mental do Servidor Público.

O Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, em 08 de Março de 2023 , lançou uma cartilha e criou uma página específica abordando sobre a Política de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Moral, Sexual e à Discriminação no âmbito do Judiciário alagoano. Ofertando assim que seus Servidores ( serventuários da Justiça ) disponham desse canal de denúncia e acima de tudo de apoio. Na ocasião o Presidente atual do TJ – AL , o Desembargador DR. Fernando Tourinho fez a seguinte fala: "Essa é uma preocupação do Judiciário. Precisamos o mais rapidamente extirpar esse grave problema que é o assédio", enfatizou o presidente Fernando Tourinho. (TJAL, 2023)

O Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região sediado em Maceió – Alagoas, dispõe de uma cartilha específica de orientação , prevenção e combate a prática de assédio moral no ambiente de trabalho lançada no ano de 2019 no mês de maio e de uma comissão também específica para tratar das demandas de assédio moral as

quais chegam a serem formalizadas. A comissão foi criada em 2021 através da portaria: GP/TRT 19<sup>a</sup> N° 342/2021 Alterada pela portaria 220/2023.

Ainda está em fase de alimentação de dados acerca da temática e quantum de casos no Estado de Alagoas, contudo o processo de estruturação do banco de dados já foi iniciado e em breve deveremos ter acesso a dados estatísticos que condizem com a realidade vivenciada por Servidores Públicos no Estado de Alagoas , os quais tramitem em sede do Tribunal Regional do Trabalho em alagoas em suas diversas varas e Comarcas. Disponível em: (<https://www.trt19.jus/comissoestr19>) . Acessado em 16 de maio de 2023.

Em contrapartida ao Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas e ao Tribunal Regional do Trabalho da 19<sup>a</sup> Região, o MPT – Al , tem avançado em suas ações em Prevenção e Combate a prática de assédio moral no Estado de Alagoas, sua comissão tem promovido palestras , seminários entre outras ações, alimentado seu banco de dados estatísticos com o devido registro das demandas e posterior acompanhamento da resolução delas. Tem incentivado que as vítimas procedam com as denúncias, para que essa prática não encontre amparo na impunidade e que saibam

que em Alagoas existe apoio para quem porventura necessitar.

Após solicitação de dados estatísticos acerca da incidência de casos de assédio moral no setor público em específico no Estado de Alagoas por via do site do MPT – AL (<https://www.prtl9.mpt.mp.br>), no dia 16/05/2023, a mesma foi gravada com o número processual administrativo: PGEA 20.02.0001.0004153/2023 – 98 e direcionado a Ouvidoria do MPT – AL, a qual no dia 23/05/2023 respondeu com o despacho: 27104.2023, os seguintes dados: Em consulta aos dados existentes e catalogados, informo que entre os anos de 2018 e 2022 foram recebidas 59 denúncias em face de 35 denunciados diferentes; foram ajuizadas 5 ações; foram firmados 4 Termos de Ajuste de Conduta e expedidas 24 recomendações. Esclareço, ainda que não há identificação automatizada por setor econômico. 4- Notifique-se o cidadão com cópia deste despacho. 5- Após, devolva-se à Ouvidoria para ciência. Brasília, 23 de maio de 2023. (assinado eletronicamente) FÁBIO MASSAHIRO KOSAKA PROCURADOR(A) DO TRABALHO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE GESTÃO DO MPT DIGITAL Documento assinado eletronicamente por FÁBIO MASSAHIRO

KOSAKA em 23/05/2023, às 09h57min25s (horário de Brasília). Endereço para verificação:[https://protocoloadministrativo.mpt.mp.br/processoEletronico/consultas/valida\\_assinatura.php?m=2&id=9666025&ca=28N65BVEP6XCLB](https://protocoloadministrativo.mpt.mp.br/processoEletronico/consultas/valida_assinatura.php?m=2&id=9666025&ca=28N65BVEP6XCLB).

Realizando um tratamento aos dados recebidos pelo MPT –DF , o qual direcionou a informação de forma regionalizada como foi solicitado no que diz respeito aos registros no período de 2018 – 2022 no âmbito do Estado de Alagoas.

Ressalta – se que essas incidências, são gerais no período de: 2018 – 2022 no âmbito do Estado de Alagoas, especificamente no Setor Público - servidor Público como vítima de assédio moral no trabalho, ainda não existem os dados concretos.

## CONCLUSÃO

Conclui – se após todo o trabalho de pesquisa afinco que, a prática de assédio moral, é uma agressão a dignidade da pessoa humana e lastreia – se ainda na falta punibilidade efetiva, na falta de formalização das denúncias , em uma maior atuação do Poder Judiciário na prevenção e combate efetivo a essa prática tão danosa principalmente a saúde psíquica do Servidor Público no Estado de Alagoas ( o qual representa uma parcela bastante significativa da Sociedade alagoana ).

É mister, que os Poderes constituídos deem – se as mãos , unam forças em favor dessa luta contra o assédio moral , sejam enérgicos e efetivos em suas ações. As consequências vivenciadas pelo Servidor Público assediado moralmente, podem ter um caráter irreversível, a destacar a culminância do mesmo vir a cometer o suicídio pelo fato de não suportar o mal sofrido.

As vítimas de assédio moral, quase sempre não encontram apoio, o que dificulta bastante no processo de recuperação , retorno ao trabalho e dar sequência em atividades rotineiras prejudicadas por essa situação de conflito no campo principalmente das emoções. O medo em formular a denúncia também as perturbam, pois

temem sofrer uma nova agressão moral , ser transferidas de local de trabalho, sentem vergonha do que estão vivenciando.

A nível nacional constatou - se a existência de Cartilhas de Promoção, Prevenção e Combate a prática de assédio moral no ambiente de trabalho já publicadas pelos Tribunais de Justiça, Tribunais regionais do Trabalho , Ministério do Trabalho e Ministério Público do Trabalho, contudo muito ainda se tem por fazer nessa demanda social que é a Prevenção e o Combate efetivo ao assédio moral.

Por fim, muito ainda por si fazer, realizar acerca dessa temática de assédio moral no setor público, a informação precisa chegar a todos sem distinção de cor, raça, religião ou poder aquisitivo, pois a vítima pode ser qualquer um, o assédio moral não tem dia e nem hora para ocorrer , temos a figura do assediador que está sempre a procura de uma próxima vítima para assim praticar o lhe a praz. A união de todos , se faz a maior força contra esse mal. Não ao assédio moral e sim ao respeito a dignidade humana, respeito ao Servidor Público de Alagoas especialmente , pedra preciosa dessa pesquisa. Em síntese geral os dados disponíveis fornecidos pelos Tribunais, são

insuficientes para que comprove a realidade do quantum de vítimas de Assédio Moral contra o Servidor Público no Estado de Alagoas no período de: 2018 – 2022, objetivo maior dessa pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva jur, 2022.

ARTIGO: 186 CÓDIGO CIVIL /2002.

ARTIGO: 203 DO CÓDIGO PENAL.

ARTIGO: 483 CLT.

Assédio Não - Dignidade para Todos”. Disponível em: <https://www.tjal.jus.br>noticias>. Acessado em 16 de maio de 2023 , publicado em 02/05/2023.

Campanha sobre assédio moral e sexual - Publicado: 03/05/2022 09h47 – TST. Disponível em: <https://www.tst.jus.br> , acesso em 02 de maio de 2023.

Cartilha, Assédio Moral e Sexual – MTE , ano 2013 ,Disponível em : ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) ). Acessado em 10 de abril de 2022.

Cartilha assédio moral no trabalho: Perguntas e respostas, 2019. Disponível em : <https://mpt.mp.br >cartilhas> .Acesso em 03 de maio de 2023.

Cartilha Assédio Moral TRT – 19. Disponível em: (<https://www.trt19.jus/comissoestr19>) . Acessado em 16 de maio de 2023.

Cartilha MPT – AL ( <https://www..mpt.al.br> ) , acessado em 02 de maio de 2023.

Consequências Assédio Moral no Trabalho. Disponível em ([www.assediomoral.ufsc.com.br](http://www.assediomoral.ufsc.com.br)) Acessado em 30 de abril de

2023.

CLT – 2022.

CLT – 2023.

CRFB /88 Art.5º , Inciso X.

FIGUEIREDO, Vanessa Psicanalista. ([www.progresso.com.br](http://www.progresso.com.br) ). Acessado em 30 de abril de 2023.

LEI: 7492/2013 Estado de Alagoas. Disponível em ([www.legisweb.com.br](http://www.legisweb.com.br) ). Acessado em 20 de abril de 2023.

Lei.8.112 /90 Estatuto do Servidor Público no Brasil , Disponível em: [www.planalto.com.br](http://www.planalto.com.br). Acessado em 05 de junho de 2022.

LEI.10.224/2001.

LEI. 8.112/90 - ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. Disponível em ([www.gov.br](http://www.gov.br)). Acessado em 20 de abril de 2023.

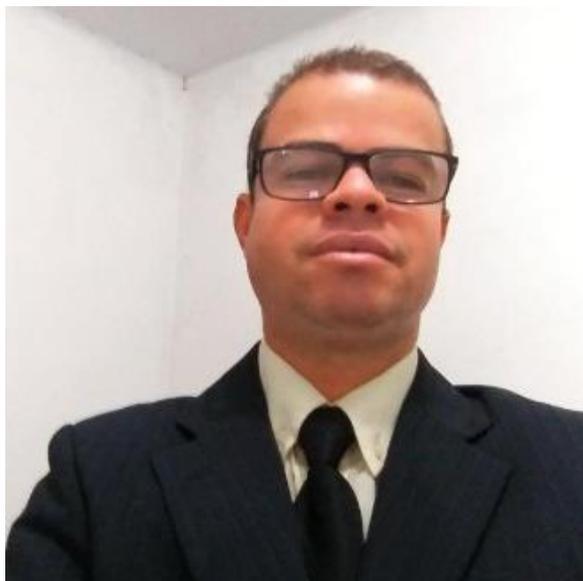
LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MINASSA, Alexandre Pandolpho. **Assédio Moral No âmbito da Administração Pública**. Leme-SP: Habermann Editora, 2012.

Organización Mundial de la Salud. **Sensibilizando sobre el acoso psicológico en el trabajo Serie Protección de la Salud de los Trabajadores**, n. 4. Ginebra, 2004. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42660>. Acesso em: 02 de maio de 2023.

Psicóloga alerta para sequelas do assédio moral no trabalho. **Progresso**, 25 de jul. 2017. Disponível em: <https://www.progresso.com.br/sociedade/saude/psicologa-alerta-para-sequelas-do-assedio-moral-no-trabalho/281945/>  
Acesso em: 30 de abril de 2023.

**O ASSÉDIO MORAL NO SETOR PÚBLICO DE ALAGOAS: UM ESTUDO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS, TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 19ª REGIÃO E MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DE ALAGOAS ENTRE 2018 – 2022.**



**Ailton Renovato dos Santos Júnior** é Servidor Público Municipal no Município de Rio Largo – Alagoas há 23 anos como Técnico Contábil, Tecnólogo em Gestão em Comércio Exterior pela IESA – AL / UNIP – SP, Especialista em Folha de pagamento e Direito Tributário, MBA em Gestão com Pessoas – CEAP / CESAMA – AL, Bacharel em Direito pela Faculdade Delmiro Gouveia – Maceió – AL. Sindicalista e atual Presidente do SINDSERP – SINDICATO GERAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

MUNICIPAIS DE RIO LARGO – AL, Conselheiro Municipal de Saúde, da Criança e adolescente e da Educação, Conselho Municipal do FOPEM – Fórum permanente da Educação Municipal e Instrutor em Formação profissionalizante da escola ADESH CURSOS em Maceió – AL e dos Cursos Profissionalizantes da SEDUC – AL em Marketing e Recursos Humanos, voluntário da Associação Pestalozzi em Rio largo – Al. Membro do Projeto Equidade Brasil, Mentor Acadêmico em Direito Constitucional e Direito Tributário para Estudos relacionados o Exame de Ordem da OAB, especialmente para 2ª fase do Exame. **Instagram pessoal:** @ailtonrenovatodos. **Instagram institucional:** @sindserpriolargo2021. **E-mail pessoal:** ailtonrenovato.al.adv@gmail.com. **E-mail institucional:** sindserpforte@yahoo.com.

## **CAPÍTULO 3**

### **RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DAS NEGATIVAS DOS PLANOS DE SAÚDE: (IM)POSSIBILIDADE DE PLEITEAR DANO MORAL**

#### **CIVIL LIABILITY ARISING FROM DENIAL OF HEALTH PLANS: (IM)POSSIBILITY OF CLAIMING MORAL DAMAGE**

Vítor Gomes Brandão

## RESUMO

O presente estudo dedica-se a discussão da possibilidade de pleitear dano moral em decorrência das negativas dos planos de saúde. Assim sendo, propõe-se um cotejo mais aprofundado com base legal, na Doutrina e jurisprudência, bem como na legitimação dos direitos fundamentais resguardados, principalmente no que se refere aos direitos da personalidade. Nesta senda, torna-se essencial discutir sobre a possibilidade de pleitear a reparação do dano moral sofrido. Em um segundo momento traçam-se parâmetros sobre a política de proteção dos direitos fundamentais a vida, bem como a saúde, ambos consolidados na Constituição Federal. Em um terceiro momento, objetiva-se demonstrar que os transtornos causados ante as abusivas negativas, seja no fornecimento de um medicamento, seja na autorização de um tratamento ou de uma cirurgia, ultrapassam veementemente o que se entende por mero aborrecimento, uma vez que claramente o ato ilícito praticado resulta em um dano claramente presumido na seara moral.

**Palavras-Chave:** Direitos Fundamentais. Dano Moral. Planos de saúde. Proteção. Direitos da Personalidade.

## ABSTRACT

This study is dedicated to discussing the possibility of claiming moral damages as a result of negative health plans. Therefore, a more in-depth comparison is proposed with a legal basis, in Doctrine and jurisprudence, as well as in the legitimation of protected fundamental rights, mainly with regard to personality rights. In this path, it is essential to discuss the possibility of claiming compensation for the moral damage suffered. In a second moment, parameters are outlined on the protection policy of fundamental rights to life, as well as health, both consolidated in the Federal Constitution. In a third moment, the aim is to demonstrate that the inconvenience caused by abusive negative responses, whether in the supply of a medication, or in the authorization of a treatment or surgery, vehemently exceed what is understood by mere annoyance, since it is clearly the illicit act committed results in damage clearly presumed in the moral field.

**Keywords:** Fundamental rights. Moral damage. Health insurance. Protection. Personality Rights.

## INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido sobre as práticas abusivas das operadoras de planos de saúde, mais precisamente aquelas em que não há qualquer amparo legal ou contratual que sustentem tais condutas, assim, cada vez com mais frequência nos deparamos com condutas que causam enormes sofrimentos e temor aos beneficiários/pacientes e seus familiares. Tais condutas geram grandes transtornos e insatisfação dos beneficiários que, quando mais precisam do serviço, acabam por vivenciar situações violadoras dos mais variados direitos e com ainda mais ênfase, os da personalidade do indivíduo.

Ademais, a situação mostra-se ainda mais gravosa quando a prestação de um serviço, em muitos casos requer urgência, sob pena de colocar em cheque o bem jurídico fundamental de maior relevância no ordenamento jurídico brasileiro: a vida, uma vez que o retardo deliberado em prestar/fornecer um serviço – que deveria ser prestado com a máxima excelência – poderá causar danos irreparáveis.

Nessa senda, além da luta diária referente ao dispêndio mensal de uma vultuosa quantia a fim de arcar com as prestações contratuais pré-estabelecidas, e de ter

em muitos dos casos, naquele momento a saúde comprometida, o beneficiário acaba recebendo de forma deliberada e injustificada negativas das mais diversas, como a de um medicamento, exame, cirurgia e tratamento.

Então, com papel de suma importância, entra com o protagonismo que lhe cabe a temática acerca da responsabilidade civil, disciplina relevante, com amparo fundamental disciplinado no Código Civil Brasileiro, na Constituição da República Federativa do Brasil, e ainda presente em outras legislações infraconstitucionais, adentra nessa seara do direito privado com o intuito de solucionar, ou amenizar os prejuízos causados em decorrência das mais variadas situações interpessoais do dia a dia acarretadas pelos planos de saúde diante de atitudes deliberadamente irresponsáveis.

Desse modo, o foco no presente artigo, volta-se para a responsabilidade civil decorrente do dano moral em que os beneficiários das operadoras de planos de saúde suportam diante as mais variadas negativas injustificadas e abusivas praticadas por pelas empresas de planos de saúde.

Apesar do tema ser frequentemente abordado no âmbito jurisdicional, ainda há quem entenda tratar-se de um mero aborrecimento, ou que talvez o “mero

descumprimento contratual” não ensejaria tal responsabilização, e por conseguinte os beneficiários não fariam jus a esse direito.

Fato é que, com o avanço na forma de compreender a profundidade do dano, o entendimento que vem se consolidando nos tribunais pátrios é pelo direito a indenização pelos danos supracitados, uma vez que a conduta é caracterizada como ato ilícito, devidamente demonstrada a falha ou até ausência na prestação de um serviço, e conforme amparado pelas legislações infraconstitucionais e a Constituição Federal, não pairam dúvidas sobre o direito que assiste ao beneficiário.

Outrossim, salienta-se que o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de que a recusa indevida da operadora de plano de saúde a autorizar o tratamento do segurado é possível a condenação por dano moral, uma vez que agrava a situação de aflição e angústia do segurado, comprometido em sua higidez físico-psicológica pelas mais variadas enfermidades. Assim, a tese das negativas indevidas dos planos de saúde, vem se tornando cada vez mais consistente na Corte Superior quanto ao direito colateral de indenizar, e com esse viés tornando-se cada vez mais latente nos Tribunais pátrios.

Note-se ainda que se mostra cada vez mais necessário firmar que o dano moral possui finalidade dúplice, quais sejam: punitivo e pedagógico, este último atribuído com a finalidade ainda mais evidente de educar a sociedade em prol de evitar violações futuras aos direitos da personalidade.

O presente artigo tem como objetivo analisar o instituto da responsabilidade civil, a forma em que a legislação, a jurisprudência e a doutrina trazem os entendimentos e formas de configuração do referido instituto, sobretudo no tocante a possibilidade dos beneficiários pleitear no judiciário a indenização por danos morais decorrentes das negativas das operadoras de planos de saúde.

Insta esclarecer que a metodologia utilizada no presente estudo foi à pesquisa do tipo teórico, utilizando-se como norte o método dedutivo e, sobretudo, o referencial teórico terá como base justamente a pesquisa bibliográfica (livros, e a legislação). Salienta-se que os conteúdos teóricos aqui expostos serão acepções oriundas dos doutrinadores acerca da temática proposta na pesquisa.

O presente tema se desenvolverá com a exploração

bibliográfica e jurisprudencial, onde estarão presentes as obras que farão parte, e os julgados inerentes ao caso, assim auxiliando a presente pesquisa, bem como as principais legislações que tratam do tema abordando-o de forma mais específica, contribuindo assim, para o desenvolvimento da pesquisa.

## 1. PRINCIPAIS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A Responsabilidade civil, é um tema que tem uma grande importância, bem como goza de enorme valor significativo no direito brasileiro, pois, foi consagrada através de uma árdua evolução até que se chegasse a uma tutela ampla abrangendo uma diversidade de bens jurídicos a serem tutelados. Logo, importa ter em mente que aquilo que se entender como dever de reparar, sempre existiu, pois, a bem da verdade, é natural do ser humano o interesse na reparação de um dano, o que mudou, então, foi a forma que vem acontecendo e a relevância que essa temática vem tendo, principalmente no âmbito jurisdicional.

É inevitável que surjam conflitos, inclusive crimes, em decorrência da relação entre os homens no mundo atual. Constantemente entram-se em conflitos as vontades, os direitos e até os entendimentos, e é exatamente nesse cenário que entra, como protagonista, o instituto da responsabilidade civil, afim de salvaguardar a proteção imediata dos bens jurídicos.

Nesse toar, cumpre salientar que quando a responsabilidade civil se refere aos danos

patrimoniais/materiais, é possível e até necessário a demonstração clara e cristalina da conduta praticada e a configuração do dano sofrido, tais demonstrações possuem fator preponderante no arcabouço probatório que enfatiza aos olhos do nobre julgador o real dever de indenizar.

Tal problemática, vem encontrando amparo nas decisões judiciais, que vem reconhecendo do ato ilícito praticados pelos planos de saúde, causando aos beneficiários um dano presumido frente ao abuso praticado.

Destaca-se, que o cenário da responsabilidade civil possui ampla discussão, mesmo diante da proteção constitucional, somada ao aparato legal que dispõe o Código Civil, lecionando em conjunto no que se refere a inviolabilidade do corpo espiritual, e a consequente indenização por dano moral.

Cumpra ressaltar que os Tribunais possuem protagonismo essencial na proteção dos direitos da personalidade dos beneficiários de planos de saúde, garantindo a devida indenização frente as condutas lesivas a seus direitos.

Essa relação entre os homens, inicialmente ficou conhecida primeiro no período denominado como Talião,

cujo os primeiros registros foram identificados no Direito Romano, que ficou marcado pelo castigo em decorrência de qualquer violência praticada contra outrem, ou seja, notável viés de vingança pessoal, onde não havia nenhum resquício de proporcionalidade entre o castigo, o que retrata a expressão notavelmente conhecida e famosa: “olho por olho, dente por dente”. (TARTUCE, 2018, p. 01)

Importa destacar que, em momento posterior ao que fora narrado alhures, a pena passou a ser de responsabilidade do estado, ou seja, do poder público, mas, por óbvio também sofreu considerável evolução nos dias atuais, de modo que, atualmente a responsabilidade civil do estado obedece aos regramentos do direito administrativo, ainda permanecendo na seara pública, porém, com tratamento diverso, decorrente de uma enorme evolução doutrinária e também jurisprudencial.

Acontece que, com a constante evolução da sociedade, e com o crescimento dos riscos pelo aumento dos progressos materiais, tem-se uma grande preocupação com a reparação do dano e com a vítima do prejuízo, o que se reflete em uma busca pela justiça, um equilíbrio jurídico, a fim de que haja a devida reparação.

No passado, a relação entre culpa e ônus da prova,

trazia para o autor, um enorme fardo. A discussão sobre a responsabilidade civil, associada a comprovação da culpa, é a título mundial, uma vez que, desde a Revolução Industrial nos países da Europa, procurava-se um responsável pela conduta danosa, e tinha-se uma superproteção as empresas pelos danos causados aos operários. (TARTUCE, 2018, p. 02)

Nesse compasso, inúmeros casos ficavam esquecidos, pois, a ideia que se passava era de ausência de proteção das classes operárias, ante a suposta impossibilidade de comprovar certos tipos de danos praticados por determinadas classes sociais, mais precisamente a classe burguesa.

As presunções legais de culpa, evoluíram de modo satisfatório, atingindo o Brasil, quando trouxe teorias acerca da responsabilidade civil e o próprio Código Civil com o intuito de tutelar os reflexos decorrentes da prática de condutas danosas, trazendo em seu bojo as hipóteses de responsabilidade civil praticada por ato de terceiro, a culpa *in vigilando*, e a *in eligendo*, tem-se a situação em que os pais respondem por culpa presumida pela vigilância dos filhos, ressaltando que a culpa presumida, admite exceções, desde que o fato provado seja decorrente de caso fortuito ou

força maior. (TARTUCE, 2018, p. 09)

Outrossim, cumpre trazer à baila que apesar de semelhantes, o instituto da responsabilidade civil se distingue do instituto das obrigações. Assim, tem-se que obrigação faz referência a um dever jurídico originário, implicando no comportamento direto dos cidadãos, ao passo que, a responsabilidade refere-se a um dever sucessivo, ou seja, decorrente da violação nas normas que compõem o ordenamento jurídico.

Nesse sentido, através da evolução conceitual, e sua conseqüente abrangência, conseguimos chegar ao conceito de responsabilidade civil, que resumidamente é uma relação entre uma conduta danosa, a vítima e o seu devido responsável, conforme leciona Pamplona Filho e Gagliano (2018, p. 60):

De tudo o que se disse até aqui, conclui-se que a noção jurídica de responsabilidade pressupõe a atividade danosa de alguém que, atuando a priori ilicitamente, viola uma norma jurídica preexistente (legal ou contratual), subordinando-se, dessa forma, às conseqüências do seu ato (obrigação de reparar).

Nas lições de responsabilidade civil, observa-se que há a necessidade da somatória de quatro elementos para que fique demonstrado o dever de indenizar o outro pelo dano que lhe foi causado. E, é exatamente nessa meada,

que entra o elemento dano, de extrema importância para que fique claramente demonstrado o nexo causal e então o dever de indenizar.

Assim, a responsabilidade civil pressupõe uma conduta que cause um dano a outrem, friso, essa conduta necessita ser lesiva aos direitos de outrem, sob pena, sobretudo quando se trata de danos morais, de ser compreendido como mero aborrecimento. Imperioso destacar, que é possível subdividir a responsabilidade de acordo com a espécie do dano que foi causado por um indivíduo, e diretamente ou indiretamente, suportado por outro.

Sendo assim, para que haja a responsabilidade civil, se faz necessário apresentar, em linhas gerais os seus elementos básicos, quais sejam: o ato ilícito que se resume em uma conduta humana positiva ou negativa, que está expresso no art. 186 do Código Civil “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”, o dano/ prejuízo e a causalidade/nexo causal que une os dois primeiros elementos.

Todavia, o principal elemento é a conduta danosa. O

conceito clássico utilizado para o dano, é que ele constitui em uma diminuição patrimonial, no entanto, alguns doutrinadores fazem-se valer que o dano também acarreta na subtração de um bem jurídico, onde abrange não apenas a ordem patrimonial, como também a saúde e a vida, pois, ambos são passíveis de uma proteção, é o que refere-se o primordial princípio da responsabilidade civil: *neminem laedere*, ou seja, a ninguém deve-se lesar, objetivo da ordem jurídica, para qual deverá proteger o lícito, e reprimir o ilícito, de modo que fixe os deveres negativos (não fazer, tolerar), evitando assim, conflitos sociais. (PAMPLONA FILHO; GAGLIANO, 2018, p. 88 e 89)

Reitera-se que a referida lesão acima mencionada, poderá ser a qualquer bem jurídico, ou patrimonial, considerando todo seu desdobramento, ou seja, o que se perdeu, e o que se deixou de lucrar (dano emergente e lucro cessante), e o extrapatrimonial incluindo dessa forma o dano moral.

Diante do dano causado, o objetivo voltar-se-á para a reparação integral do dano restabelecendo o status quo, ou seja, devolvendo-se, ou ao menos tentando chegar ao estado antecedente a ocorrência do ato ilícito.

Entretanto, nem sempre voltar ao estado

anterior é uma possibilidade existente, sendo assim almeja-se uma compensação, palavra mais adequada quando o objetivo é, por exemplo, a indenização por danos morais, sendo esta última de forma monetária em cifra de reais. (GONÇALVES, 2018, p. 368)

No ponto de vista de Pamplona Filho e Gagliano (2018, p. 72), além dos seus elementos, a responsabilidade civil, possui três funções, “compensatória do dano à vítima; punitiva do ofensor; e desmotivação social da conduta lesiva”.

Quanto a forma de responsabilizar condutas, percebe-se que, há uma independência de searas no judiciário, ao passo que é possível a responsabilização tanto na esfera cível quanto na criminal diante de uma mesma situação fática, uma vez que a conduta ilícita não é peculiaridade exclusiva de nenhum desses ramos do direito, e não se pode compactuar com a ausência de responsabilidade do agente danoso.

Sendo assim poderá existir uma conduta ilícita que cause um dano civil e ao mesmo tempo penal, e sobre isso o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou, conforme será aludido.

Porém, ainda que ambos os ramos almejem a

responsabilização, de forma inevitável haverá uma distinção no tipo e na finalidade que a responsabilização trará nesses ramos, e mais ainda, os reflexos/efeitos que irão produzir.

Assim, a responsabilidade penal, difere-se da responsabilidade civil, no sentido de que o agente da conduta ilícita quando penalmente responsabilizado, infringe uma norma de Direito Penal, ou seja, de Direito Público, ao passo que a conduta quando gera uma responsabilidade civil, viola o Direito Privado, e por fim, não haverá óbice na existência simultânea de ambas as responsabilidades. (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 32)

Por mais que buscassem, os autores não encontraram uma diferença substancial entre o ilícito civil e o penal. Ambos, como já ficou dito, importam violação de um dever jurídico, infração da lei. Beling já acentuava que a única diferença entre a ilicitude penal e a civil é somente de quantidade ou de grau; está na maior ou menor gravidade ou imoralidade de uma em cotejo com outra. O ilícito civil é um minus ou residuum em relação ao ilícito penal. Em outras palavras, aquelas condutas humanas mais graves, que atingem bens sociais de maior relevância, são sancionadas pela lei penal, ficando para a lei civil a repressão das condutas menos graves. Tanto é assim que uma mesma conduta pode incidir, ao mesmo tempo, em violação à lei civil e à penal, caracterizando dupla ilicitude, dependente de sua gravidade. O motorista que, dirigindo com imprudência ou imperícia, acaba por atropelar e matar um

pedestre fica sujeito à sanção penal pelo crime de homicídio culposo e, ainda, obrigado a reparar o dano aos descendentes da vítima. Em tal caso, como se vê, haverá dupla sanção: a penal, de natureza repressiva, consistente em uma pena privativa de liberdade ou restritiva de direitos, e a civil, de natureza reparatória, consubstanciada na indenização. (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 32)

Nesse sentido, conforme haja a prática de um ato ilícito, independentemente da sua classificação quanto ao ramo do direito em que se enquadra, surgirá para o causador do ilícito o dever de reparar a conduta danosa, seja ela isoladamente em uma área específica, ou em ambas, seja por uma espécie de dano ou um conjunto de danos distintos.

## 2. ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE CIVIL

Uma vez que fora conceituado o instituto da responsabilidade civil, se faz necessário reiterar o entendimento dominante na doutrina, adotada em diversos países, inclusive pelo Brasil, onde a essência da responsabilidade civil, está nas partículas que evidenciam sua existência, quais sejam: a conduta, o dano, o resultado e o nexo de causalidade, este último que une os dois primeiros elementos configuradores da responsabilidade civil, assim, nascerá o direito do outro de indenizar. (GONÇALVES, 2018, p. 47)

Conforme mencionado outrora, aquele que transgredir os limites das normas jurídicas, de modo que sua conduta configure um dano aos bens jurídicos de outrem, por mera subsunção, ficará o agente causador obrigado a indenizar a vítima. Ressalta-se que, o dever de indenizar poderá ter origem de uma fonte jurídica obrigacional preexistente, ou seja, proveniente de um contrato, outro lado pode ter sua origem enraizada em uma obrigação imposta por um dispositivo legal.

Nesse sentido, de acordo com a doutrina a responsabilidade civil se divide em contratual e extracontratual, conforme o tipo de violação danosa

sofrida. A responsabilidade será considerada contratual quando houver um vínculo obrigacional já preexistente, e o dever de indenizar for consequência do inadimplemento deste vínculo. Por outro lado, a responsabilidade será extracontratual, quando o dever surgir em virtude de uma lesão a um direito subjetivo, onde entre o agente causador do dano e a vítima não existir necessariamente uma relação jurídica. (CAVALIERI FILHO, 2007, p.33)

Com efeito, se a responsabilidade civil for extracontratual, ou seja, para além de situações patrimoniais, e dos deveres jurídicos, poder-se-á subdividi-la em subjetiva ou objetiva. Será subjetiva, quando se esteia na ideia de culpa, ou seja, se comprovado o dolo ou a culpa. Já a objetiva, o dano será indenizado independentemente da comprovação da culpa, assim, sua caracterização ficará pulverizada nos demais componentes da responsabilidade. (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 33 e 34)

Ademais, haverá casos em que, mesmo o responsável não tendo concorrido diretamente com o evento danoso, surgirá a obrigação de reparar o dano por mera disposição legal, é o que se denomina de responsabilidade legal, ou “objetiva”, satisfazendo-se para sua caracterização apenas a junção do dano e do nexo de causalidade, amparado por

uma disposição legal, conforme observa-se o artigo 932 e seguintes do Código Civil:

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;

II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

IV - os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;

V - os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia.

Art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos.

Nesses casos, estará frente a chamada de teoria objetiva, ou do risco, tendo como base de que todo dano é indenizável, e deverá ser reparado, de acordo com o nexo de causalidade, independentemente de comprovação da culpa, e de ter concorrido diretamente com o evento danoso. (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 35)

A responsabilidade subjetiva subsiste como

regra necessária, sem prejuízo da adoção da responsabilidade objetiva, em dispositivos vários e esparsos. Poderiam ser lembrados, como de responsabilidade objetiva, em nosso diploma civil, os arts. 936, 937 e 938, que tratam, respectivamente, da responsabilidade do dono do animal, do dono do prédio em ruína e do habitante da casa da qual caírem coisas. E, ainda, os arts. 929 e 930, que preveem a responsabilidade por ato lícito (estado de necessidade); os arts. 939 e 940, sobre a responsabilidade do credor que demanda o devedor antes de vencida a dívida ou por dívidas já pagas; o art. 933, pelo qual os pais, tutores, curadores, empregadores, donos de hotéis e de escolas respondem, independentemente de culpa, pelos atos danosos causados por seus filhos, pupilos, curatelados, prepostos, empregados, hóspedes, moradores e educandos; o parágrafo único do art. 927, que trata da obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (GONÇALVES, 2018, p.51)

Tendo em mente os ensinamentos do doutrinador acima mencionado, entende-se que a teoria da responsabilidade legal, ou objetiva, aduz que será responsabilizado independentemente da comprovação da culpa, isso implica em uma proteção ainda maior para a indenização por tais condutas praticadas, de modo a evitar a irresponsabilidade danosa.

Essas espécies de responsabilidade, estão expressamente previstas ao longo do Código Civil

Brasileiro no capítulo que leciona sobre a responsabilidade civil, no entanto, é de suma importância colacionar que no Brasil, adotou-se como regra a teoria subjetiva, ou seja, fundou o dolo e a culpa como preliminares para obrigação de reparar o dano, então, será objetiva a responsabilidade apenas naquelas situações em que o legislador ordinário manifestou expressamente que assim fosse. (GONÇALVES, 2018, p.48)

Todavia, não é possível falar em responsabilidade civil sem mencionar as possibilidades de excludentes da responsabilidade civil, tais fatos irão dar ainda mais credibilidade a esse importantíssimo instituto, de modo a deixa-lo cada vez mais fidedigno ao retratar a situação fática vivenciada pela vítima.

Como causas excludentes de responsabilidade civil devem ser entendidas todas as circunstâncias que, por atacar um dos elementos ou pressupostos gerais da responsabilidade civil, rompendo o nexo causal, terminam por fulminar qualquer pretensão indenizatória. (GAGLIANO, 2017, p.161)

Dessa forma, haverá situações em que, mesmo que haja um dano, subsistirá o dever de indenizar, tais situações são denominadas de excludentes de responsabilidade civil. São elas: culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, estado de necessidade, legítima defesa, exercício regular do

direito, estrito cumprimento do dever legal, o caso fortuito e a força maior.

[...] o caso fortuito e a força maior se caracterizam pela presença de dois requisitos: o objetivo, que se configura na inevitabilidade do evento, e o subjetivo, que é a ausência de culpa na produção do acontecimento. No caso fortuito e na força maior há sempre um acidente que produz prejuízo. (DINIZ, 2012, p.134)

Portanto, nos casos acima mencionados o nexo de causalidade será rompido, e assim, o dever de indenizar restará inexistente para o causador do dano, isso irá ocorrer tanto nos casos materiais como nos imateriais, ou seja, refletirá no dano de ordem patrimonial/material e extrapatrimonial/moral.

### 3. DO DANO MORAL

Sabe-se que a norma jurídica tutela os bens oriundos da personalidade do ser humano, os chamados: Direitos da Personalidade. São esses direitos, que dão mecanismos de defesa contra eventuais agressões injustas que possam acontecer.

Dessa maneira, a Constituição Federal, o Código Civil e outras legislações preocupou-se em proteger com afinco o instituto do dano moral, afim de não deixar o bem íntimo violável, protegendo as lesões contra à honra, à personalidade, imagem e demais aspectos que envolvem aos direitos da personalidade, tão íntimos do ser humano.

Cumprir destacar que, tal instituto possuía resquícios de proteção antes da Constituição Federal de 1988, no Código Civil Brasileiro de 1916 e até mesmo em outras legislações infraconstitucionais, aliás, a proteção a esse instituto tem origem em tempos bem anteriores, quando lá nos Códigos de Manu e Ur-Mammu e Lei das XII Tábuas já se pretendia uma punição de ordem patrimonial a violação de um direito, bem como no Código de Hamurabi, no entanto, neste último, as punições predominantemente eram físicas. (TARTUCE, 2018, p. 01)

Nesse toar, o direito brasileiro, devido a uma

evolução de entendimentos, admite na norma jurídica várias espécies de danos decorrentes das condutas praticadas, seja pela origem ou pela dimensão, seja pelo aspecto econômico ou não, de modo que permite-se exemplificar aqueles danos referentes a maior parte dos bens jurídicos tutelados: material/patrimonial ou moral/extrapatrimonial.

Assim, o dano moral, é uma espécie de dano referente a circunstância em que o agente lesiona os direitos da personalidade, a intimidade do indivíduo, sua imagem, honra, privacidade e os seus valores, ou seja, o corpo espiritual, sua personalidade. Alcançando ao passar do tempo um status de grande valor e proteção. O dano moral é, portanto, imaterial, invisível, impalpável, não latentes ao olho nu diretamente, ou também chamado de extrapatrimonial, fugindo dessa forma da esfera patrimonial e constituindo os bens que causam perturbações de ordem mental e espiritual. (REIS, 2010, p.08)

Todos os autores consagram um perfil a respeito do dano moral, como sendo aquele que atinge o patrimônio ideal das pessoas, ou seja, capaz de ensejar um sentimento negativo no espírito da vítima, causando-lhe sensações desagradáveis decorrentes das perturbações psíquicas causadas pela agressão. A partir do

momento em que a Constituição brasileira de 1988 elegeu como direito fundamental do Estado Democrático a dignidade da pessoa, que representa um acervo de valores ideais que qualificam o ser humano, passou-se a considerar o dano moral como ofensa ao princípio da dignidade da pessoa. (REIS, 2010, p. 08)

A título de ilustração, pode-se vislumbrar o dano moral em diversos e comuns casos concretos como: a inclusão injustificada do consumidor em cadastros negativos de proteção ao nome, agressões verbais, humilhações, erro médico, morte de um ente próximo, pela utilização sem autorização do uso da imagem para fins comerciais e até mesmo pelo rompimento de um noivado.

A classificação do dano moral em primeiro plano, refere-se ao dano moral *in natura*, este é exatamente aquele sentimento de amargura, sofrimento e angústia, em sentido próprio, é toda aquela dor que causa na pessoa. No entanto, não a exigência da compleição desses sentimentos negativos, consoante demonstra Tartuce (2018, p. 411) no “V Jornada de Direito Civil, no ano de 2011: “o dano moral indenizável não pressupõe necessariamente a verificação de sentimentos humanos desagradáveis como dor ou sofrimento” (Enunciado n. 445)”.

Frente ao dano sofrido, em se tratando de dano extrapatrimonial, restará impossibilitada a reparação do

dano com a finalidade de repor o bem lesionado, uma vez que, nesse caso resta-se impossível voltar ao estado original, o chamado status *quo ante*, por se tratar de um bem psíquico, localizado no íntimo do ser humano. Nesses casos a reparação será designada pelo magistrado, fixada por um pagamento em pecúnia, entretanto a vítima do dano tal valor como forma de compensação, no sentido de amenizar a dor sofrida. (REIS, 2010, p.07)

Entende-se então que o dano moral, tem o condão de causar sérios sentimentos negativos, inclusive podendo causar graves perturbações de ordem psíquica, bem como temor que pode perdurar por anos, de modo que foi consideração a gravidade desse dano, com amparo ao princípio mor do direito, qual seja: princípio da dignidade da pessoa humana, que o ordenamento jurídico tomou partido em proteger a seara mais íntima do indivíduo, em seu aspecto subjetivo.

Notadamente sobre o conceito de danos morais, Cavalieri Filho (2007, p. 117) afirma:

Assim, à luz da Constituição vigente podemos conceituar o dano moral por dois aspectos distintos: em sentido estrito e em sentido amplo. Em sentido estrito dano moral é violação do direito à dignidade. E foi justamente por considerar a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem corolário do

direito à dignidade que a Constituição inseriu em seu art. 5º, V e X, a plena reparação do dano moral. Este é, pois, o novo enfoque constitucional pelo qual deve ser examinado o dano moral: Qualquer agressão à dignidade pessoal lesiona a honra, constitui dano moral e é por isso indenizável. 'Valores como a liberdade, a inteligência, o trabalho, a honestidade, aceitos pelo homem comum, formam a realidade axiológica a que todos estamos sujeitos. Ofensa a tais postulados exige compensação indenizatória'.

Com a evolução do tema, e na abordagem nas mais variadas áreas do Direito, como no Direito do Trabalho e no Direito de Família, já está consagrado que o princípio da dignidade da pessoa humana seria o fundamento do que chamamos de Estado Democrático de Direito, ou seja, a consagração de um tratamento livre, igualitário e fraterno, tendo então o que se denomina de direito subjetivo constitucional à dignidade, ensejando uma maior extensão ao dano moral. (THEODORO JÚNIOR, 2016, p. 03)

A Constituição Federal de 1988, chegou e pacificou a tese da reparabilidade dos danos imateriais/moral através da Teoria Positivista, pois, o empecilho que havia pelos juristas era em relação a como determinar a conduta e quantificar, o *quantum debeatur*, ou seja, o valor em pecúnia que a vítima deve receber diante do dano sofrido, haja vista que fugia por inteiro da esfera material.

Frisa-se que atualmente a abordagem que se volta para do dano moral, não é mais referente a situação de ser ou não indenizável, tampouco se pode ou não cumular com outra espécie de dano, uma vez que isso já é um entendimento uníssono no ordenamento jurídico brasileiro, mas sim a essência do que vem a ser dano moral, afim de ao mesmo tempo salvaguardar e não banalizar abarrotando o judiciário com condutas que o direito não deveria preocupar-se.

E nesse sentido já se mencionou o Tribunal Superior de Justiça ao editar a súmula 37 com o seguinte verbete: “São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato”. Portanto, não pairam dúvidas sobre essa temática.

De forma inevitável, surge a dúvida corriqueira acerca do *quantum* o autor da demanda terá direito de receber pelo dano que lhe fora causa, tal dúvida surge exatamente por se tratar de um dano de origem extrapatrimonial, e em tese difícil de mensurar sua extensão. Ocorre que tal argumento não pode ser empecilho, no judiciário, de modo a inviabilizar a indenizações reparatórias ou compensatórias. (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 120).

Destarte, apesar de os parâmetros não possuírem uma fórmula certa em termos quantitativos e não estarem expressa e taxativamente previstos na lei, os magistrados se veem em uma árdua batalha em prol de evitar injustiças, mas irão em primeiro plano identificar a extensão do dano, somado a isto, irá utilizar como norte os princípios da razoabilidade e o da proporcionalidade, tentando chegar a um valor base para compensação/sanção pelo dano sofrido. Sem olvidar de analisar o grau de culpa e a capacidade econômica das partes, sobretudo de quem vai arcar, a fim de viabilizar o devido cumprimento da indenização.

Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.

Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização.

Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.

Art. 946. Se a obrigação for indeterminada, e não houver na lei ou no contrato disposição fixando a indenização devida pelo inadimplente, apurar-se-á o valor das perdas e danos na forma que a lei processual determinar.

Além dos parâmetros acima mencionados, o

magistrado observará a possibilidade de locupletamento sem causa, e a possibilidade de tal intenção, assim, os padrões adotados pelo judiciário para o julgamento das causas vem se tornando cada vez mais exigentes com uma análise profunda e detalhada do caso concreto.

Outrossim, o judiciário também possui papel fundamental ao verificar a famigerada indústria dos danos morais, que surge no contexto das ações indenizatórias prejudicando demasiadamente, quem, de verdade, faz jus ao direito. Tal banalização é frequentemente observada no microssistema dos Juizados Especiais, uma vez que nessa seara não há o pagamento de custas e honorários, tornando mais fácil as diversas aventuras jurídicas oriundas de casos irrelevantes ou inexistentes.

É por esse motivo que, o judiciário encontra-se cada vez mais rigorosos com situações que configuram meros aborrecimentos do dia a dia.

Por conseguinte, a atribuição a título de indenização por danos morais demandará de uma minuciosa análise do caso concreto, levando em consideração todos os aspectos mencionados alhures, objetivando inibir ações com evidente intuito de locupletamento e voltando-se para ações verdadeiramente merecedoras da tutela

jurisdicional.

#### 4. POSSIBILIDADE DE PLEITEAR DANO MORAL DECORRENTE DAS NEGATIVAS DOS PLANOS DE SAÚDE

De plano, ao adentrar nessa temática, importa destacar que trata-se de forma clara e evidente de relação de consumo, pautada pelos ditames do Código de Defesa do Consumidor, e reconhecida através da edição da súmula 608 do Superior Tribunal de Justiça, com os seguintes ensinamentos: “Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde, salvo os administrados por entidades de autogestão”.

Nessa senda, o beneficiário dos planos de saúde, através de um contrato de adesão

, contrata o fornecimento de serviços de cobertura de saúde. Assim, verifica-se que o não fornecimento injustificável do tratamento do beneficiário, fornecimento de um medicamento, autorização para um exame ou cirurgia ou qualquer outra necessidade que envolva o objeto do contrato caracteriza falha na prestação do serviço do plano de saúde, que responderá de forma objetiva pelos danos causados aos seus beneficiários, conforme os ditames do art. 14 do CDC. *In verbis*:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos

consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

Ademais, atenta-se ao fato que haverá a presença da responsabilidade objetiva nas relações de consumo, por esta, entende-se que, para fins de responsabilização, não será levado em conta se o causador do dano agiu com dolo ou culpa, cabendo ao consumidor comprovar o dano e o nexo de causalidade.

O referido código em seu Artigo 6º, aduz ainda ser direito básico do consumidor, dentre outros, a proteção contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (inciso IV) e a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais que lhe forem impingidos (inciso VI).

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos

que apresentem;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - (Vetado);

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas;

XII - a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito

XIII - a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, por litro, por metro ou por outra unidade, conforme o caso.

Parágrafo único. A informação de que trata o inciso III do caput deste artigo deve ser acessível à pessoa com deficiência, observado o disposto em regulamento.

Com efeito, nos dias atuais, não se pode reputar como um mero transtorno da vida cotidiana todos os problemas que corriqueiramente os beneficiários dessas operadoras enfrentam, que vem sendo privados da utilização de um serviço mesmo sendo adimplentes com suas obrigações contratuais.

Outrossim, os planos de saúde apenas podem estabelecer para quais doenças oferecerão cobertura, não lhes cabendo interferir no tipo de tratamento que será prescrito ou na quantidade de consultas e sessões, incumbência essa que pertence ao profissional da medicina que assiste o paciente.

Apesar do tema ainda ser controverso, tem-se observado como entendimento predominante nos tribunais pátrios e até mesmo no Superior Tribunais de Justiça pela concessão dos danos morais, a título de compensação pelas negativas abusivas, injustificadas e genéricas sofridas pelos beneficiários de operadoras de

planos de saúde.

Assim, observa-se que é pacífica a jurisprudência do STJ, no sentido de reconhecer a existência do dano moral nas hipóteses de recusa injustificada pela operadora de plano de saúde, em autorizar tratamento a que estivesse legal ou contratualmente obrigada, por configurar comportamento abusivo (AgInt no AREsp 1379491/PE, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 29/04/2019, DJe 02/05/2019).

Tal entendimento fica latente de compreender, pois, as negativas de autorizações para quaisquer procedimentos fere a finalidade básica que envolve os contratos de planos de saúde, acabando por colocar o beneficiário em posição profunda desvantagem.

Mais que isso, com o advento da Constituição Federal fora elevada a saúde como condição de direito fundamental do homem, constituindo também como objetivo traçado pela República Federativa do Brasil, considerando-a um bem de valor com extraordinária relevância à vida e à dignidade humana. Assim, pode-se entender que o fato da assistência à saúde afigurar-se livre à iniciativa privada, não garante aos particulares a prerrogativa de se desobrigarem de dar ao conveniado

assistência integral, por não se constituir como absoluta a liberdade econômica.

Note ainda que a importância de uma sentença condenatória, traz benefícios não só aos mais variados casos concretos, mas para além disso, a toda sociedade, na medida em que coíbe as reiteradas atitudes das operadoras de planos de saúde, reincidir na conduta lesiva, atuando assim o dano moral no caráter punitivo-pedagógico que lhe deve ser conferido.

## CONCLUSÃO

Diante disso, observa-se, que o maior argumento aplicado pelos juízes e tribunais superiores acerca do tema é de que o dano moral será presumido, ou seja, *in re ipsa*, portanto, em determinados casos a produção de provas para pleitear tal demanda é dispensada, no caso do presente tema, as negativas bastarão de forma suficiente a caracterizar o abuso de direito, descumprimento contratual, falha/ ausência na prestação do serviço e, claro, a violação dos direitos da personalidade.

Com efeito, imperioso evidenciar que por trás de ações envolvendo as operadoras de planos de saúde, via de regra há um paciente já debilitado, angustiado, e exausto em toda amplitude do lexema, que se vê obrigado a socorrer-se do judiciário como forma de efetivar, resguardar e reparar um direito que lhe pertence que fora infringido, dada as circunstâncias que envolvem o caso concreto, e isso sem sombra de dúvidas merece ser sopesado no judiciário, a fim de resguardar direitos, evitar recorrência e “impunidade”.

Trata-se, portanto, de um avanço considerável e imensamente importante no sentido de determinar – ainda que indiretamente –, que os planos de saúde se

abstenham em não mais negar indiscriminadamente, injustificadamente e genericamente coberturas em sentido amplo, uma vez que se refere a uma obrigação a que lhe incumbe.

A sensibilidade ética e social do homem comum, leva a concluir que na hipótese em que trata a referida temática, os sentimentos de quem é agredido injustamente (dor, inferioridade, submissão...), seja ele verbal ou fisicamente, são elementos caracterizadores do dano moral *in re ipsa*, logo seja qual for a agressão, o surgimento do ato ilícito, dará azo ao dever de indenizar, a possibilidade do pleito será possibilidade plena e viável, independentemente das provas, restará caracterizado o dano ante a conduta praticada e o bem intrinsecamente violado dada as circunstâncias do caso concreto.

Assim, tendo em vista todo o arcabouço normativo que envolve o tema, e conforme o entendimento jurisprudencial que cada vez mais aproxima-se a tornar-se uníssono sobre tal pleito, se mostra visível o direito do beneficiário em bater as portas do judiciário a fim de legitimar um direito que lhe pertence em ser indenizado por danos morais decorrentes das negativas de planos de saúde e todas as consequências que tais condutas abusivas

causam aos beneficiários.

Desta forma, conclui-se que, havendo vício ou defeito na prestação do serviço e/ou fornecimento de produto, eclodirá a responsabilidade civil objetiva dos respectivos agentes pelos danos causados ao beneficiário, ora, consumidor.

## REFERÊNCIAS

BOAVENTURA, Thiago. Plano de saúde não pode negar tratamento prescrito por médico. *In: JusBrasil*. Publicado em: 04/2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/planodesaudenaopo-denegartratamento-prescrito-por-medico/504025438>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **AgInt no AREsp 1379491/PE**, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 29/04/2019, DJe 02/05/2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1385280184/decisaomonocratica-1385280207>. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Institui o Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 17 maio 2023.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CECCONI, Egle. Obrigação e responsabilidade civil. *In: Migalhas*. Publicado em: 05/2023. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/386267/obrigacaoe-responsabilidade-civil>. Acesso em: 17 maio 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro- Vol. 7- Responsabilidade Civil**. 26<sup>a</sup> ed. Rev. Ampl. E atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Responsabilidade Civil 3**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil 4**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

REIS, Clayton. **Dano Moral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Forense, 2018.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Dano Moral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

## RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DAS NEGATIVAS DOS PLANOS DE SAÚDE: (IM)POSSIBILIDADE DE PLEITEAR DANO MORAL



**Vítor Gomes Brandão** é Jurista (Faculdade Delmiro Gouveia em Maceió-AL), Assistente Operacional (funcionário público federal) na Companhia Brasileira de Trens Urbanos em Maceió-AL, Gestor e Fiscal de contratos na mesma empresa estatal. Atuou como Assessor Técnico nas Secretarias de Administração e Educação na Prefeitura Municipal de Patos-PB. Ampla experiência em educação e desenvolvimento contínuo na área de investimentos, incluindo vários cursos especializados. Orador formado pelo Instituto Carlos Concede – Centro de Excelência em Comunicação e Liderança e coautor do livro “*Direito em Foco: Abordagem Críticas e Pesquisa Fundamentadas*”.  
Instagram pessoal: @vitorbranda0. E-mail pessoal: brandaogvitor@gmail.com

## CAPÍTULO 4

### REFORMA AGRÁRIA COM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO

LA RESPONSABILITE DES CITOYENS DANS LE  
DÉVELOPPEMENT DE LA VIE EN COMMUNAUTÉ EN  
RAISON DE LA VERTU DE LA JUSTICE: ANALYSE SOUS LE  
PRISME D'ÉTHIQUE D'ARISTOTE

José Quitério da Silva

## RESUMO

A reforma agrária já é um fato presente em quase todo território brasileiro, muito embora não seja reconhecida por muitos como um instrumento de grande importância para a dissipação da pobreza e de muitos outros fatores causadores de segregações. O objetivo geral do trabalho é fazer uma abordagem da formação, identificação das formas de uso da terra e o perfil socioeconômico dos agricultores dos assentamentos rurais no município de Branquinha, Estado de Alagoas. O trabalho foi realizado a partir de uma revisão de literatura e documental sobre o tema. Os resultados apontam que houve um desenvolvimento significativo quanto à melhoria da qualidade de vida dos assentados nos respectivos assentamentos, no período de 2018 a 2023; mostra também uma crescente produção que, mesmo diante de tantas dificuldades enfrentadas, mantêm-se produzindo. Observa-se que existe um percentual significativo de produtividade por aqueles que conseguem produzir com recursos próprios, tendo em vista a grande dificuldade de se conseguir crédito frente aos bancos credenciados a fornecerem créditos agrícolas.

**Palavras-Chave:** Movimentos Sociais. Reforma Agrária. Sociologia.

## RÉSUMÉ

La réforme agraire est déjà un fait présent sur presque tout le territoire brésilien, bien qu'elle ne soit pas reconnue par beaucoup comme un instrument de grande importance pour la dissipation de la pauvreté et de nombreux autres facteurs qui provoquent la ségrégation. L'objectif général du travail est d'aborder la formation, l'identification des formes d'utilisation des terres et le profil socio-économique des agriculteurs dans les établissements ruraux de la municipalité de Branquinha, État d'Alagoas. Le travail a été réalisé à partir d'une revue bibliographique et documentaire sur le sujet. Les résultats indiquent qu'il y a eu un développement significatif en termes d'amélioration de la qualité de vie des colons dans leurs colonies respectives, de 2018 à 2023; il montre également une production croissante qui, même face à tant de difficultés rencontrées, continue de produire. On observe qu'il y a un pourcentage important de productivité pour ceux qui parviennent à produire avec leurs propres ressources, compte tenu de la grande difficulté à obtenir des crédits auprès des banques agréées pour accorder du crédit agricole.

**Mots clés:** Mouvements sociaux. Réforme agraire. Sociologie.

## INTRODUÇÃO

Um dos principais obstáculos ao desenvolvimento brasileiro, causa, inclusive, de grave insegurança jurídica, é a falta de uma política coordenada e efetiva de regularização fundiária rural. Desde a Lei de Terras de 1850 até hoje, poucos foram os avanços concretos no processo de regularização e titulação das terras no nosso país (FACHIN, 2011). Sendo assim, pergunta-se:

Tendo em vista que a política de regularização fundiária afeta não só o mercado de terras, mas também a proteção ao meio ambiente, o direito à moradia, a garantia do trabalho digno entre outros direitos fundamentais. Sendo assim, a regularização fundiária está intrinsecamente vinculada à política de reforma agrária, o que amplia sua relevância como uma política estratégica do nosso processo de desenvolvimento econômico e social? Como se dá esse processo?

Será que a falta de interesse do Governo Federal em implementar a Reforma Agrária no Brasil, como uma política pública prioritária, se dá por não ouvir a classe trabalhadora, mas sim os grandes latifundiários?

A falta de assistência técnica e extensão rural, causa o êxodo rural e contribui para a baixa produtividade agrícola

nos assentamentos de reforma agrária no município de Branquinha, Estado de Alagoas, será que essa prática é intencional. Sendo assim, esse estudo inicialmente se justifica pela regularização fundiária ser uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o mínimo vital de dignidade às pessoas. Numa acepção mais ampla, a regularização fundiária envolve todos os atos necessários à arrecadação de terras para o domínio público, para posterior destinação às pessoas aptas a conferir um uso racional delas (CARVALHO, 2012).

A ideia de ‘regularização’ é a de transformar o imóvel rural, que não atende a função social, para a situação de cumprimento dela. O título de propriedade ou de posse confere o status necessário ao exercício dos direitos fundamentais mais elementares e deve ser estudado para contribuir para a formação do acadêmico em direito (CHACPE, 2022).

A falta desse conhecimento somado a falta de política de regularização propicia a exploração do trabalho e o desrespeito à moradia, à alimentação e à saúde. Por outro lado, tem-se como alguns objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e

da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Referidos objetivos constitucionais formam a base da Constituição Econômica, fruto de uma escolha política, que contempla o conjunto de normas aplicáveis a assuntos econômicos. É importante compreender a unidade global dada pelo texto constitucional, sendo inviável separar as normas ‘econômicas’ das sociais (FERREIRA FILHO, 2022).

Assim, o Estado deve ser um ator fulcral na destinação de terras àqueles que almejam produzir. Por isto, as áreas que se encontram sem qualquer uso especial, como algumas terras públicas e as terras devolutas, devem voltar-se à consecução dos objetivos constitucionais (FACHIN, 2011). Além disto, as terras, mesmo públicas, devem atender ao princípio da função social da propriedade, ou seja, possuir um aproveitamento racional e adequado, utilizar corretamente os recursos naturais disponíveis, observar as disposições que regulam as relações de trabalho e possuir uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A reforma agrária já é um fato presente em quase todo território brasileiro, muito embora não seja

reconhecida por muitos como um instrumento de grande importância para a dissipação da pobreza e de muitos outros fatores causadores de segregações. O objetivo geral do trabalho é fazer uma abordagem da formação, identificação das formas de uso da terra e o perfil socioeconômico dos agricultores dos assentamentos rurais Santo Antônio da Boa Vista, Flor do Mundaú, Eldorado dos Carajás, Zumbi dos Palmares e Nova Esperança, no município de Branquinha, Estado de Alagoas.

## **1 A QUESTÃO DA TERRA NO BRASIL**

Um dos principais obstáculos ao desenvolvimento brasileiro, causa, inclusive, de grave insegurança jurídica, é a falta de uma política coordenada e efetiva de regularização fundiária rural. Desde a Lei de Terras de 1850 até hoje, poucos foram os avanços concretos no processo de regularização e titulação das terras no nosso país (FACHIN, 2011).

Se não bastassem os efeitos de ampliação da cidadania e de redistribuição de renda, a reforma agrária e, obviamente, a regularização fundiária significam, ainda, a recuperação do controle sobre o território por parte do Estado. No Brasil, este processo, lento, de recuperação do

poder estatal sobre o território, se iniciou com a Revolução de 1930 (com o Código de Águas e o Código de Minas, a nacionalização do subsolo e a primeira previsão constitucional da função social da propriedade em 1934).

A sociedade civil organizada tem sido considerada, por Antônio Gramsci como o meio de alcançar um projeto civilizacional que desconstrói a racionalidade técnica como força espiritual do capitalismo e estabelece um vínculo de fraternidade para a superação do Estado de dominação do poder econômico sobre a sociedade civil (SEMERARO, 1999).

A partir da organização da sociedade civil, uma transformação social é alcançada a partir de valores sociais, como justiça, solidariedade, honestidade, respeito, irmandade, cooperação, paz, prosperidade etc., para eliminar a racionalidade técnica, tendendo a esta última como herança do positivismo que não considera aspectos ou princípios avaliativos a priori, limitando o pensamento a uma mera interpretação da realidade baseada apenas no empirismo.

A sociedade civil tem um papel fundamental na transformação da sociedade, dos sistemas político, jurídico e econômico, uma vez que, por meio de sua organização,

cria vínculos fraternos, como mencionamos antes; surge de valores, sentimentos e objetivos comuns voltados para o bem-estar geral, superando assim o estado de domínio do poder econômico sobre a sociedade civil. É assim que no Brasil a sociedade civil organizada serve como um vínculo de força dos direitos da terceira geração hoje, organizando, promovendo e exigindo principalmente direitos que protejam a paz, o desenvolvimento e o meio ambiente.

Nesse sentido, os movimentos sociais referem-se ao processo que resulta da interação entre governo e sociedade, onde os sujeitos promovem uma luta social por meio de práticas participativas que responderão em primeiro lugar à satisfação das necessidades. básico e social, então transcendem para se tornar diversas formas de participação social ou política que orientam processos, valores, atitudes e comportamentos no espaço do público, para o exercício de direitos civis, políticos e sociais.

## **1.1. ESTRUTURA AGRÁRIA BRASILEIRA**

A regularização fundiária é uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o

mínimo vital de dignidade às pessoas. Numa acepção mais ampla, a regularização fundiária envolve todos os atos necessários à arrecadação de terras para o domínio público, para posterior destinação às pessoas aptas a conferir um uso racional delas (CARVALHO, 2012).

A ideia de ‘regularização’ é a de transformar o imóvel rural, que não atende a função social, para a situação de cumprimento dela. O título de propriedade ou de posse confere o status necessário ao exercício dos direitos fundamentais mais elementares e deve ser estudado para contribuir para a formação do acadêmico em direito (CHACPE, 2022).

A falta desse conhecimento somado a falta de política de regularização propicia a exploração do trabalho e o desrespeito à moradia, à alimentação e à saúde. Por outro lado, tem-se como alguns objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Referidos objetivos constitucionais formam a base da Constituição Econômica, fruto de uma escolha política, que contempla o conjunto de normas aplicáveis a assuntos econômicos. É importante compreender a unidade global dada pelo texto

constitucional, sendo inviável separar as normas ‘econômicas’ das sociais (FERREIRA FILHO, 2022).

Assim, o Estado deve ser um ator fulcral na destinação de terras àqueles que almejam produzir. Por isto, as áreas que se encontram sem qualquer uso especial, como algumas terras públicas e as terras devolutas, devem voltar-se à consecução dos objetivos constitucionais (FACHIN, 2011). Além disto, as terras, mesmo públicas, devem atender ao princípio da função social da propriedade, ou seja, possuir um aproveitamento racional e adequado, utilizar corretamente os recursos naturais disponíveis, observar as disposições que regulam as relações de trabalho e possuir uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Ao longo da história, a forma como o ser humano satisfaz suas necessidades passou por várias formas de produção, que são conhecidas como "Modos de Produção" (ALVES, 2013). Assim, após seu início no primitivismo, escravidão, feudalismo, atinge dois modos que ainda são mantidos: o capitalismo e o socialismo (AGUNE, 1978). A diferença básica é a propriedade sobre os meios de produção; ou seja, quem é o dono.

Com a tecnificação vem a fabricação e com ela a produção em larga escala que marca o início do capitalismo. Em seguida, há a contratação de trabalhadores que realizam um trabalho com instrumentos semelhantes aos seus em troca de um salário. O processo de produção é responsável por um trabalhador, que anos depois seria analisado por Adam Smith, que vê na especialização os meios para aumentar a produtividade (CERQUEIRA, 2019).

Dessa forma, as funções são divididas e cada trabalhador tem uma tarefa específica no processo produtivo, sendo esta conhecida como divisão técnica do trabalho. A produção depende do desempenho dos trabalhadores e, em certa medida, o capitalista depende deles. No desejo de obter maiores lucros, é industrializada e, dessa forma, a produção aumenta significativamente. O trabalhador é substituído pelas máquinas, de propriedade do capitalista, que tem total controle do processo produtivo onde o trabalhador participa apenas de uma parte dele, recebendo ao investidor capitalista o produto total com um alto valor excedente (BERTUCCI, 2010).

Marx apud (MACHADO, 2019) analisou o valor excedente como resultado da "exploração do homem pelo

homem", produto do pequeno salário que o trabalhador recebe, o suficiente para poder sobreviver. Enquanto Adam Smith apud (CERQUEIRA, 2019), no século XVIII, proclamou o livre mercado e a não intervenção do Estado, Karl Marx argumentou que o Estado deveria estar no controle, promovendo a luta de classes, onde no final os trabalhadores prevaleceriam, quem assumiria o comando de sua liderança e, portanto, o capitalismo deixaria de existir.

Um alto estágio do socialismo leva ao comunismo, mas sabe-se que o socialismo e o comunismo foram adotados por poucos países e tiveram uma duração efêmera. Portanto, a previsão de Karl Marx não foi dada, uma vez que o sistema que perdura na maior parte do mundo é o capitalista (CORREIA, 2015). Atualmente, um sistema de livre mercado é imposto, como um gerador de riqueza e bem-estar dos povos.

Percebe-se assim, que diferentes sistemas econômicos não conseguiram erradicar a pobreza, que é o ideal dos governos para que a população tenha uma vida digna (GALEANO, 2010). Tanto no capitalismo quanto no socialismo há insatisfação com as necessidades da população. Essas duas formas fundamentalmente

diferentes de organizar uma economia têm, por um lado, como ator o Estado, com um governo que toma a maior parte das decisões econômicas (ÁVILA, 2008).

No outro extremo, as decisões são tomadas nos mercados, onde pessoas físicas ou jurídicas voluntariamente concordam em trocar bens e serviços, quase sempre pagando dinheiro. Em um polo, há países que defendem o livre mercado e o neoliberalismo para o bem-estar que ele implica, girando sua política econômica em torno dele (GANEM, 2012; OLIVEIRA; BARBOSA, 2022). Por outro lado, há países que aplicam princípios de modelos socialistas onde o estatismo está aumentando (ALVES, 2013).

Na economia de livre mercado há propriedade privada sobre os meios de produção e diversidade de mão-de-obra, que depende de um mercado para a troca de bens e serviços (HIRANO, 2001). Nessa linha, Octávio Ianni (1988) faz sérias críticas ao capitalismo como um sistema de exploração que tende ao fracasso; no entanto, até hoje o sistema persiste e toma conta, ao contrário do socialismo que tem o mínimo de destaque mundial. Só o capitalismo leva à exploração, ao aumento das desigualdades e ao desequilíbrio, ao aumento da pobreza (IANNI, 1988).

No capitalismo, as lacunas continuam a surgir entre ricos e pobres; aqueles que têm maiores oportunidades são enriquecidos; enquanto os desprivilegiados permanecem na pobreza (HIRANO, 2001). Na América Latina, as iniquidades são bastante marcantes (BORON, 2009). Pode-se dizer então que o socialismo é o sistema que proporciona as maiores oportunidades a todos igualmente (GALEANO, 2010).

O controle estatal limita o livre mercado e com ele o potencial inato no homem para se destacar e a oportunidade que eles podem ter de empreender. É uma oportunidade de gerar uma atividade econômica que represente uma fonte de subsistência e que requer apoio do governo para poder se sustentar (FREY, 2000). Com esse pano de fundo, vale a pena perguntar: o capitalismo, com o papel predominante do Estado nas decisões econômicas, conseguiu melhorar as condições de vida da população rural com a reforma agrária?

Sabendo que as políticas públicas, com viés social, visam garantir o bem-estar da sociedade, a importância dessa pesquisa reside em ver o resultado macroeconômico em países da região, com semelhanças em termos de costumes, produtos, exportações, mas com diferentes

níveis de intervenção do Estado.

O Estado Nação atual passou por um agregado de conceitos que o mantiveram constantemente em transformação e adaptação (GALEANO, 2010). O Estado, que já passou pela fase mínima e pela fase máxima de intervenção, hoje depara-se com o questionamento interno – relativo à forma e modo de gestão – e externo – advindo da sociedade – motivado pela conduta que deve o Estado ter e como gestor e principalmente garantidor (ÁVILA, 2008). A reforma do Estado é o tema que busca, além de expor as necessidades desta, indicar as dificuldades de se promover, em não havendo uma reforma administrativa.

O Estado, como já visto, não pode se furtar da sua figura de garantir/prover direitos consagrados, mas também não pode se manter burocrático, inacessível, afastado, indiferente às questões sociais (CORREIA, 2015). A gestão do Estado deve ser o instrumento para a satisfação social e não o sistema que move a Administração. As políticas sociais, devem ser políticas de Estado e não de governo, fazendo com que o Estado promova o desenvolvimento humano e social por um período que não se conecta com o de determinado governo (CASTRO,

2001; LAGE, 2019).

A discussão sobre a função do Estado na área social faz parte de uma polêmica tentativa de ampliar, cada vez mais, a função global do Estado (CASTRO, 2001). Este esteve situado, por algumas décadas, na ideia de que era possível pensar-se num Estado que planificasse integralmente o desenvolvimento em todos seus aspectos e que, através de sua máquina, implementasse os planejamentos, que trabalhasse centralizadamente para levar a cabo esta operação, e que assumisse todo tipo de funções executivas (LAGE, 2019).

Na prática, esta visão mostrou graves dificuldades em sua própria concepção, subestimando ou marginalizando a sociedade civil em suas múltiplas expressões, e na implementação efetiva, cuja máquina revelou sérias ineficiências, além do caráter centralizado da gestão que se demonstrou um fator crucial de rigidez e muito distante das exigências da realidade (CASTRO, 2001). O pêndulo girou na direção oposta, para aquela que postulava a necessidade de um Estado mínimo. Afirmava-se que suas funções deveriam ser totalmente mínimas e que se deveria deixar o desenvolvimento entregue ao mercado e à ‘mão invisível’ (SOUSA, 2018).

O Estado foi sentido como um estorvo para a dinâmica a ser impulsionada. Enfatizou-se a existência de uma antinomia entre Estado e mercado. Finalizou-se um ativo processo de “demolição” do Estado nos países em desenvolvimento. Os esforços se concentraram, durante um longo período, na questão do tamanho, fazendo-se continuados e, muitas vezes, pouco seletivos cortes destinados a reduzi-lo. Foram suprimidas muitas de suas funções (IANNI, 1988).

Tratou-se, em muitas ocasiões, de privatizar e eliminar funções, no mais curto prazo, mesmo com a consciência de que as operações respectivas podiam ter sido efetuadas de um modo mais eficiente para o país e de que as supostas capacidades reguladoras públicas, necessárias para a etapa subsequente, eram muito fracas ou quase inexistentes (LAGE, 2019).

Também este enfoque apresenta de forma implícita uma subestimação das capacidades produtivas e da aproximação a outras expressões da sociedade civil, que não fossem nem o Estado e nem o mercado, como a amplíssima gama de estruturas criadas pela comunidade para cumprir funções essenciais para ela (BORON, 2009). A rediscussão conceitual de todo o tema que hoje se

promove está baseada no choque dos modelos teóricos com a realidade. Assim, afirma-se que constitui uma “armadilha” reduzir a questão à discussão sobre o tamanho do Estado, e acreditar que sua redução propiciará, automaticamente, as soluções (AFONSO, 1999).

A realidade, por sua vez, reafirma que no novo mundo globalizado, onde se produziu uma “explosão de complexidade”, ao se multiplicarem as inter-relações e se produzirem mudanças profundas na geopolítica, geoeconomia e tecnologia, em brevíssimo espaço de tempo, existe a necessidade de que o Estado leve a cabo funções que não faziam parte de nenhum de seus papéis, até agora, na História (IANNI, 1988).

No mundo em desenvolvimento, a possibilidade de se promover e fortalecer integrações sub-regionais e regionais, que podem ser de tanta relevância diante da globalização, está gerando uma forte corrente de demandas para funções catalisadoras e facilitadoras, as quais um Estado eficiente poderia desempenhar neste campo crucial (REIS, 2003).

Junto com as demandas que emergem da globalização e da complexidade, existem outras que têm a ver com o desenvolvimento das capacidades reguladoras

do Estado (SALVADOR, 2010). A regulação surge como uma exigência de eficiência econômica e uma percebida inquietude social, diante dos custos enormes que a sociedade toda poderá pagar, se forem entregues a uma certa “mão invisível” alguns de seus aspectos críticos. Existem, também, demandas feitas ao Estado, que têm a ver com a iniquidade e seus custos.

O mercado não facilita uma distribuição da renda que seja socialmente aceitável. A intervenção do Estado, portanto, é legítima, quando se trata de equilibrar a distribuição da renda produzida pelo mercado (CASTRO, 2001). Diante dos extremos – Estado mínimo ou máximo – levanta-se, atualmente, uma concepção diferente que mostra, a partir da evidência histórica recente, que as sociedades que conseguiram avanços mais consistentes nas últimas décadas caracterizaram-se por superar a falsa antinomia Estado versus mercado (SALVADOR, 2010). Em seu lugar, procuraram desenvolver um esquema de cooperação entre os principais atores sociais, e integraram ativamente neste esquema as importantes forças latentes na sociedade civil, que ambos os polos tendiam a marginalizar.

Nestes esquemas identifica-se que, entre Estado e

mercado, existe uma ampla gama de organizações, que inclui, entre outras, os “espaços de interesse público”, entidades que cumprem fins de utilidade coletiva, mas que não fazem parte do Estado nem do mercado, a nova geração de cooperativas empresariais com extensa difusão em numerosos países desenvolvidos, as organizações não governamentais, as organizações sociais voluntárias de base religiosa, que cresceram significativamente, as organizações de vizinhos, os grupos ecologistas, o voluntariado e outras formas de agrupamento de esforços da sociedade civil de múltiplas características (REIS, 2003).

Trata-se, na nova concepção, de se “somar” as funções-chave para a sociedade, vinculadas com demandas como as que foram antes expostas, e outras que o Estado pode desempenhar, as potencialidades do mercado e as múltiplas contribuições que podem provir da sociedade civil (CHAVES; GEHLEN, 2019).

Nesta perspectiva, é imprescindível levar a cabo o esforço de reconstruir um Estado que venha a cumprir com as novas demandas que se apresentam, que possa combinar-se harmoniosamente com as forças produtivas privadas para obter o melhor resultado para o país, e que seja um fator promotor e facilitador do desenvolvimento

de uma sociedade civil cada vez mais articulada, forte e ativa. Coloca-se, então, a necessidade de se reconstruir o Estado, tendo como horizonte desejável a conformação do que se poderia chamar um “Estado inteligente” (KLIKSBURG, 2006).

Um Estado que planeja e põe em prática usando, as políticas públicas eficientemente no âmbito social. Um Estado concentrado em funções estratégicas para a sociedade e com um desenho institucional e um desenvolvimento de capacidades gerenciais que lhe permitam concretizá-las com alta eficiência. Um dos papéis-chave do “Estado inteligente” encontra-se nas numerosas evidências no campo do desenvolvimento social.

O incremento do capital humano (KLIKSBURG, 1998) supõe uma política sistemática de longo prazo de uma sociedade nessa direção, em que o Estado tem um papel-chave. O desenvolvimento do capital social requer um Estado que o proteja e promova ativamente as garantias constitucionais. A melhoria da equidade exige um esforço ativo do Estado nesta direção. O Estado deve gerar iniciativas que promovam a participação ativa neste esforço dos atores sociais básicos, empresa privada,

sindicatos, universidades e da sociedade civil em todas as suas expressões.

O exercício da cidadania é uma constante forma de manter ou trazer a efetivação desses direitos à sociedade (FLEURY, 2018). Ao Estado, não basta formular textos legais garantindo esses direitos. Leis promulgadas no mundo jurídico, não se afirmam e se efetivam sem uma atuação determinante para isso. Sabe-se, sem generalizações, sobre a nítida dissociação existente entre a plasticidade formal da ordem jurídica brasileira e o modo como ela se projeta na realidade (PAIVA; OURIQUES, 2006).

As razões que podem justificar o fato de ordem jurídica e cidadania serem parcialmente efetivas podem estar associadas ao: (a) indivíduo, (b) Poder Público e (c) à norma, – sem nenhum grau de quantidade de responsabilização vinculada a essa ordem. É oportuno ressaltar que cada um desses fatores é permeável à realidade circundante, que pode se mostrar favorável, ou não, ao pleno desenvolvimento da cidadania (CORREIA, 2015; FLEURY, 2018; SALVADOR, 2010).

A possível existência de conflitos armados no território do Estado, a carência de recursos financeiros e a

pouca tradição democrática são apenas alguns exemplos de uma possível influência negativa da realidade. O indivíduo pode se tornar o fator de propulsão de sua não cidadania ao permanecer alheio aos direitos que a ordem jurídica lhe assegura e aos deveres que lhe impõe (FLEURY, 2018).

Além das deficiências de ordem moral, fruto de uma personalidade distorcida e pouco afetada aos parâmetros de convivência social, esse quadro também pode surgir por razões exógenas. Em países de modernidade tardia como o Brasil, esse é normalmente o resultado de uma educação deficitária, o que impede o aflorar da moral crítica e inviabiliza o desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente participativa (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Um possível fator a ser levado em consideração é aquele do qual muito se espera e, por vezes, pouco se recebe. Trata-se do Poder Público. É a ele que incumbe, por meio dos órgãos competentes, a integração de eficácia da ordem constitucional, editando as leis necessárias à sua máxima efetividade, e a imediata implementação das normas constitucionais dotadas de eficácia plena. Sem deixar de somar, a isso, atuações que visem a implementação do acesso a esses direitos, ao fruir desses

(PAIVA; OURIQUES, 2006).

Enquanto os clássicos direitos de liberdade normalmente se enquadram nessa última categoria, os direitos prestacionais costumam se ajustar à primeira, exigindo, assim, a definição das prestações a serem oferecidas e a indicação da respectiva fonte de custeio. Quando o Poder Público não se desincumbe desse munus, a cidadania tende a ser comprimida (BRESSER-PEREIRA, 1982).

Os direitos fundamentais possuem entre si uma relação de interdependência, de modo que assegurar os direitos sociais e econômicos importa em resguardar também a possibilidade de gozo dos direitos individuais. Ressalta-se que enquanto os direitos individuais demandam uma atitude omissiva do Estado, uma espécie de não interferência no regime de liberdades individuais, os direitos sociais demandam uma necessária postura ativa do Estado, isto é, implicando em uma imposição a este de realizar prestações positivas a seus cidadãos, como pressuposto para o exercício de seus direitos sociais (BARBOSA; TEIXEIRA, 2022).

Com efeito, inúmeras são as atividades regulamentares das quais lança mão o Estado com a

intenção de concretizar as normas constitucionais, de sorte que a maior parte constitui o que se denomina como política pública, em geral, constituída mediante a forma legal de planos ou programas de arcabouço normativo. No entanto, no caso de tais políticas sociais o controle judicial substancial mostra-se problemático e por isso mais dificultoso, senão irrealizável.

Proporcionalmente, tende-se a entender que quanto maior a participação cidadã, melhores as políticas sociais, pois haverá um equilíbrio entre sociedade e governo. Para que o Estado possa cumprir os novos papéis que lhe estão sendo atribuídos e, conseqüentemente, corresponder ao modelo renovado de inter-relação Estado-Sociedade civil, é necessário ir além das propostas que se limitam a oferecer o mesmo (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Promover o encontro entre o Estado e o novo paradigma gerencial parece ser uma das grandes metas a serem perseguidas, para que se possa fazer a “reengenharia governamental”, conforme Kliksberg (2006).

Esse encontro permitirá que as demandas sociais façam parte da agenda pública de forma efetiva e com isso se desenvolva, construa, políticas sociais de Estado para os cidadãos, trazendo fruição dos direitos fundamentais para

estes. Contudo, não se pode esperar que esse encontro ocorra de forma natural e normal, pois essa não é a tendência do Estado hoje.

Nota-se a necessidade que seja parte de um processo que visa colocar o novo paradigma a serviço dos novos papéis que se espera que o Estado venha a desempenhar, nos diferentes contextos nacionais. Papéis esses intimamente ligados ao desenvolvimento social e humano, à democratização, à equidade, ao fortalecimento da sociedade civil e à participação (COSTA; MÉLLO; NOGUEIRA, 2018).

Dentre as condições a serem estabelecidas para que se configure e promova a real participação dos cidadãos no Estado é a efetivação da participação destes nas gestões, principalmente municipais. Com a participação social na gestão, naturalmente os serviços públicos terão um aumento de qualidade na sua prestação, o que irá gerar um maior e melhor acesso a direitos (BORON, 2009; CHAVES; GEHLEN, 2019; COSTA; MÉLLO; NOGUEIRA, 2018; LAGE, 2019).

Um aspecto crucial, para que haja um Estado democrático útil ao seu cidadão, é recuperar a discussão ética sobre a função pública relegada nas reformas

puramente tecnocráticas. O Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades, situadas num determinado território, possam atingir seus respectivos fins (manter a ordem, assegurar a defesa, e promover o bem-estar e o progresso da sociedade) (LEHER, 2003).

Assim, conclui-se que o fim do Estado é o bem comum, entendido este como união de todas as condições humanas que possibilitem e favoreçam o desenvolvimento integral do indivíduo na qualidade de cidadão (BORON, 2009; CORREIA, 2015; GALEANO, 2010; PAIVA; OURIQUES, 2006; SOUSA, 2018). É importante ressaltar que políticas assistencialistas e populistas, conquanto possam trazer benefícios imediatos, como redistribuição de renda e garantia do mínimo existencial às classes menos favorecidas, tendem a acentuar esse quadro.

Podem ser mais facilmente aplicáveis em sociedades menos cidadãs, menos participativas e mais subordinadas. Não que não devam existir, sendo aceitável em momentos emergenciais, mas, se a diferença entre o remédio e o veneno é a dose, esse tipo de políticas, em grau elevados, não surtirá o efeito desejado. Podem, ainda, manter considerável parcela da população na incômoda posição de

“massa de manobra”, sempre ao sabor das maiorias ocasionais, uma vez que políticas sociais devem possuir prazo de validade e terem sua atuação diminuída com o passar do tempo, ou seja, começa ao máximo e mingua sua atuação até o fim, demonstrando seu êxito. Uma perspectiva promissora a ser explorada é a que surge de um dos campos centrais de trabalho em gerência pública avançada: a gerência intergovernamental (NOGUEIRA, 1995).

Tomam-se como ponto de partida que as organizações públicas nunca conseguem atingir seus objetivos de forma isolada; precisam que outras entidades caminhem em direções semelhantes, porque a natureza e a amplitude desses objetivos requerem uma cooperação multi-institucional. Isso constitui a essência mesma do setor social. Qualquer objetivo em qualquer campo importante (saúde, educação, nutrição, por exemplo) só será alcançado com avanços coordenados em outros campos.

Os resultados sociais dependerão do funcionamento total do setor social ou de suas áreas. A ideia é lidar de forma efetiva com essas realidades da prática organizacional: passar do conceito de gerência isolada de

organismos ao de gerência intergovernamental. Esta insiste na consecução de objetivos mediante a configuração de redes organizacionais. Trata-se de desenvolver, em tais redes, as possíveis sinergias entre as entidades que as compõem.

A concepção aqui esboçada acerca do caráter imprescindível do trabalho intergovernamental deveria ter uma aplicação prática no campo da articulação dos setores econômico e social do governo. A eficiência social final se ressentida das graves falhas de articulação existentes, as quais abrangem um amplo espectro que vai desde o desenho de políticas e a compartimentalização de sua instrumentação até o uso de sistemas de mensuração diferentes (PAIVA; OURIQUES, 2006).

Requer-se participação ativa e permanente do setor social na concepção de políticas econômico-sociais integradas. Isso exige que uma das dimensões básicas da reforma do setor social seja a formação de espaços organizacionais e de capacidades apropriadas para sua participação eficiente na questão (LEHER, 2003). Numa perspectiva gerencial, é de grande significado o potencial de melhorias da produtividade das políticas e dos programas sociais implícitos na descentralização.

A natureza desses programas requer um tipo de gerência adaptativa, aberta e flexível, que encontra seu hábitat propício em modelos de gestão descentralizados. Estes tornarão possível o contato efetivo com ambientes tão fluidos e instáveis quanto os dos programas sociais. Entretanto, as dificuldades oriundas da prática da descentralização são consideráveis e devem ser enfrentadas de modo sistemático. Inclui-se aí o perigo de as elites locais “apoderarem-se” dos programas sociais. Caso sejam superados esses e outros problemas, os benefícios virtuais serão da maior importância. Especialmente interessantes são as perspectivas oferecidas nesse sentido pela municipalização dos programas sociais.

Para mobilizar o enorme potencial de colaboração da sociedade civil quanto aos objetivos planejados para o setor social público, são necessárias reformas significativas que favoreçam a articulação com as organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil.

A reforma deve introduzir espaços organizativos especificamente voltados para a identificação e promoção de possibilidades de articulação, bem como para o desenvolvimento de capacidades especializadas no que tange aos problemas técnicos particulares por ela

apresentados. Assim, a atual rigidez dos modelos organizacionais do setor social impede seriamente o aproveitamento de oportunidades nesse campo.

Ademais, ela deve ter como um de seus objetivos a flexibilização normativa e organizacional. Essa reforma garantiria um fluxo contínuo e de duplo viés entre governo e governados, otimizando a figura do Estado dentro das carências sociais existentes e levando os cidadãos a possuírem voz e garantias, se não efetivas, pelo menos possibilidades de exigência.

## **2 SUSTENTABILIDADE DOS MOVIMENTOS SOCIAIS EM BRANQUINHA**

O Município de Branquinha está localizado na mesorregião do leste alagoano e microrregião da mata alagoana, distante 69 km da capital, possui uma população de 9.603 pessoas, segundo último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado no ano de 2022 (IBGE, 2022). A situação domiciliar dos habitantes mantém-se desatualizada com dados coletados no censo demográfico de 2010, a saber: 6.673 pessoas residem na zona urbana e 3.910 na zona rural (IBGE, 2010).

Tradicionalmente, a base econômica predominante do Estado de Alagoas é a agricultura, tendo como principal

produto a monocultura da cana-de-açúcar. A indústria canavieira foi de suma importância para a formação e desenvolvimento regional (SANTOS, 2011), Branquinha é exemplo de um município que teve progresso econômico devido às usinas açucareiras localizadas no entorno. Contudo, em 1996, as lavouras passaram a ser mais diversificadas em decorrência da falência de uma usina produtora de açúcar e álcool. O Governo Federal adquiriu 05 propriedades rurais da massa falida para implantação da reforma agrária nas localidades, nesse processo, foram selecionadas 586 famílias para serem contempladas com parcelas de terra, equivalentes a 5,00 hectares (INCRA, 2022).

As famílias assentadas vêm produzindo lavouras para subsistência e comercialização, destacando-se a mandioca, batata-doce, feijão-de-corda, milho, laranja, maracujá, banana, abacaxi e abóbora (IBGE, 2017). A agricultura familiar garante a segurança alimentar e nutricional da população. A forma de gestão das propriedades familiares, utilizando insumos da própria propriedade ou das redondezas, mão de obra própria, tendência a multiplicar materiais genéticos locais e participação em circuitos curtos de comercialização, as aproxima dos princípios

agroecológicos (ALTIERI, 1998).

A limitação de recursos de capital e custeio faz com que a agricultura familiar crie estratégias para minimizar riscos na produção e comercialização. O conhecimento de novas possibilidades de inserção desses produtos agrícolas nos mercados de forma mais eficiente é estratégico para a manutenção desse grupo no ambiente competitivo de cadeias produtivas estruturadas (CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 2014). Um dos importantes instrumentos para escoamento de produção agrícola são as feiras livres, as quais estimulam e facilitam o processo de comercialização, estabelecendo o contato dos pequenos produtores com o mercado, além de assegurar variada quantidade de alimentos e de boa qualidade para população.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (2023) destaca como bandeira de luta a necessidade de organizar a produção agrícola nacional tendo como objetivo principal a produção de alimentos saudáveis, livres de agrotóxicos para toda a população, aplicando assim, o princípio da soberania alimentar. Diversos movimentos sociais, os que estão voltados para questões

agrárias, identificaram a dificuldade dos acampados e assentados quanto a organização agrícola na compra e venda de produtos e idealizaram projetos de feiras livres para suprir a demanda dos agricultores.

A Feira da Reforma Agrária, coordenada pelo MST, está presente em muitos estados brasileiros, tendo a 4ª edição em nível nacional realizada no Estado de São Paulo em maio de 2023 (MARINHO, 2023). O Estado de Alagoas possui a mais antiga feira do MST, há mais de 20 anos que Maceió recebe a Feira da Reforma Agrária e em setembro de 2022 aconteceu a 21ª edição que conseguiu reunir mais de 150 feirantes de várias cidades alagoanas (MARINHO, 2022; LIMA, 2022).

O movimento sindical na figura da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do estado de Alagoas (FETAG/AL), também, possui um projeto chamado Feira da Agricultura Familiar, a qual reúne pequenos produtores da zona da mata alagoana com periodicidade quinzenal, sendo realizada em Maceió, na sede social da federação (FETAG/AL, 2022). As feiras vêm sendo um canal motivador de incentivo e desenvolvimento da produção agrícola, bem como a manutenção das famílias no meio rural.

O progresso árduo da agricultura familiar no município tem se dado por esforço próprio das famílias produtoras, pois se as esferas municipal, estadual e federal, tivessem um olhar positivo para a reforma agrária em Branquinha, com promoção de assistência técnica e extensão rural; com financiamentos agrícolas, custeios e investimentos estruturantes em estradas, equipamentos agrícolas, as famílias das unidades produtoras estariam bem mais estruturadas e o município de Branquinha estaria melhor nos índices de desenvolvimento sustentável e solidário (FETAG/AL, 2022).

Não bastassem os efeitos de ampliação da cidadania e de redistribuição de renda, a reforma agrária e, obviamente, a regularização fundiária significam, ainda, a recuperação do controle sobre o território por parte do Estado. No Brasil, este processo, lento, de recuperação do poder estatal sobre o território, se iniciou com a Revolução de 1930 (com o Código de Águas e o Código de Minas, a nacionalização do subsolo e a primeira previsão constitucional da função social da propriedade em 1934).

Para efeito didático e para situar a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, far-se-á

uma breve análise das demais modalidades de desapropriação e de seus pressupostos. Os fundamentos autorizadores da desapropriação encontram-se esculpidos na Constituição de 88, em seu art. 5º, nos seguintes termos: XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvada os casos previstos nesta Constituição (FALCÃO, 1995).

A utilidade pública configura-se nas hipóteses em que a transferência de bens do domínio privado para a Administração pública mostra-se conveniente, embora não seja imprescindível. O Dec.-lei 3.365, de 21.06.1941, regula as desapropriações fundadas em utilidade pública, enunciando, taxativamente, as hipóteses de desapropriação lastreadas nesse fundamento (BASTOS, 1994).

A necessidade pública é uma espécie de estado de necessidade, em virtude do qual se investe o governo ou as autoridades constituídas em poderes excepcionais, capazes, inclusive, de restringir direitos individuais e de avançar contra interesses privados. Seu fundamento constitucional dimana do preceituado no art. 5º, XXV, ao

estabelecer que, no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. É a necessidade do Estado em exercitar a força da supremacia do interesse público sobre o privado com a finalidade de atender aos interesses da coletividade, superpostos aos interesses individuais, nas situações de iminente perigo público.

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para incrementar seu melhor aproveitamento ou aumentar sua produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais, merecedoras de amparo específico do Poder público, como, por exemplo, os trabalhadores sem-terra.

A modalidade de desapropriação amparada no art. 5º, inc. XXIV, da Constituição e regulamentada pela Lei 4.132, de 10.09.1962, difere da desapropriação para fins de reforma agrária. Nesse caso, os bens desapropriados não se destinam à administração ou a seus delegados, mas aos trabalhadores sem-terra (FALCÃO, 1995).

A desapropriação indireta consiste no apossamento ilegal de bem particular pelo Poder público, sem a

observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia. É a desapropriação promovida ao arrepio do due process of law. Embora peculiar, seu fundamento legal pode ser deduzido do art. 35 do Dec.-lei 3.365/41.

Partindo-se do pressuposto de que a desapropriação indireta se consuma quando o bem se incorpora definitivamente ao patrimônio público, logo, depois de incorporado à Fazenda Pública, não pode ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação ou mesmo de sua inexistência (FALCÃO, 1995).

A desapropriação indireta é conceituada por Bastos (1994, p. 239 e 230) como.

O apossamento irregular do bem imóvel particular pelo Poder público, uma vez que não obedeceu ao procedimento previsto pela lei. Esta desapropriação pode ser impedida por meio de ação possessória, sob a alegação de esbulho. Entretanto, a partir do momento em que a Administração pública der destinação ao imóvel, este passa a integrar o patrimônio público, tornando-se insuscetível de reintegração ou reivindicação.

Assim sendo, se o bem foi incorporado ao patrimônio público mediante atípico procedimento desapropriatório, caberá ao proprietário apenas propor ação de indenização por perdas e danos. Nesse caso, a

legitimação ativa e passiva se inverte. O foro da ação indenizatória será o do local do imóvel (*forum rei sitae*) e o prazo para intentá-la é de cinco anos, nos termos do parágrafo único do art. 10 do Dec.-lei 3.365/41, incluído pela Medida Provisória 2.183-56, de 2001. Ressalte-se que o ex-proprietário do imóvel deve pleitear juros moratórios e compensatórios (BASTOS, 1994).

A espécie de desapropriação comum fundamenta-se na Lex Magna, art. 5º, XXIV, no Dec. 3.365/41 e na Lei 6.602/78. Essa modalidade de desapropriação exige justa e prévia indenização, em dinheiro.

A desapropriação especial ou extraordinária não exige indenização prévia e em dinheiro, mas sim, em títulos. Nela inclui-se a desapropriação de imóvel urbano, em área incluída no Plano Diretor do Município (CF, art. 182, § 4º, III), e de imóvel agrário, para fins de reforma agrária, com fundamento no interesse social (CF, art. 184, caput).

A Constituição Federal possui dispositivo que prevê a expropriação, sem qualquer indenização ao proprietário de glebas de terra onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

Na realidade, o termo expropriação utilizado no

preceito supratranscrito não trata de desapropriação, mas, sim, de confisco, por ser insuscetível de pagamento, justificável pelos danos causados pelas drogas. A expropriação confisco está disciplinada na Lei 8.257/91. Ressalva-se que não é vedado o cultivo de qualquer planta psicotrópica, mas apenas o das que são consideradas ilícitas. Logo, é possível o cultivo, para fins terapêuticos, desde que autorizado pelo Poder público.

Outro ponto a ressaltar diz respeito ao fato de que para a reforma agrária o imóvel deve ser agrário, definido pela Lei 8.629/93, em seu art. 4º, I, segundo o qual, imóvel rural é “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial” (COELHO, 2006).

Observa-se que o imóvel rural aqui referido é aquele com potencial para exploração ou explorado com atividades agrárias e não somente o localizado geograficamente no campo.

Embora alguns comandos do Estatuto da Terra não estejam mais em vigor, é interessante fazer uma breve leitura a respeito do tema. Ressalte-se que o Estatuto Rural, em seu art.20 e incisos, dispunha que o imóvel a ser

desapropriado para fins de reforma agrária devia estar localizado em área prioritária e recair especificamente sobre os seguintes objetos: minifúndios e latifúndios; as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto; as áreas cujos proprietários desenvolvessem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais; as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tivessem logrado atingir seus objetivos; as áreas que apresentassem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros e as terras cujo uso atual, segundo estudos levados a efeito pelo órgão fundiário comprovassem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico (COELHO, 2006).

De acordo com a Lex Superior, art. 184, a propriedade agrária que não cumprir a função social, prevista no art. 186, é passível de desapropriação. Idêntica formulação é reproduzida na Lei 8.629/93, art. 2º, ao estatuir que a propriedade rural que não cumprir a função social, prevista no art. 9º, é passível de desapropriação. Portanto, a grande propriedade improdutiva constitui o principal alvo da desapropriação para fins de reforma agrária. A Lei 8.629/93, em seu art. 4º, II, a, III, estabelece

as dimensões da pequena, média e grande propriedade.

A Constituição Federal, em seu art. 185, I, considera suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade agrária, desde que seu proprietário possua outro imóvel agrário. A esse respeito não há dúvida, é possível decretar a desapropriação-sanção, mesmo que se trate de pequena ou de média propriedade rural, conforme deflui da seguinte manifestação do STF:

É possível decretar-se a desapropriação-sanção, mesmo que se trate de pequena ou de média propriedade rural, se resultar comprovado que o proprietário afetado pelo ato presidencial também possui outra propriedade imobiliária rural. Não-incidência, em tal situação, da cláusula constitucional de inexpropriabilidade (CF, art. 185, I, in fine), porque descaracterizada, documentalmente (certidão do registro imobiliário), na espécie, a condição de unititularidade dominial da impetrante. A questão do conflito entre o conteúdo da declaração expropriatória e o teor do registro imobiliário: quod no nest in tabula, non est in mundo (CC/1916, art. 859; CC/2002, art. 1.245, §§1º e 2º, e art. 1.247). Eficácia do registro imobiliário: subsistência (LRP, art.252). Irrelevância, no entanto, na espécie, do exame da alegada divergência, considerada a existência, no caso, de outra propriedade imobiliária rural em nome da impetrante. (MS 24.595 – Rel. Min. Celso de Mello – j. em 20.09.2006, DJ de 09.02.2007).

A Constituição Federal considera insuscetíveis de

desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outro imóvel agrário. O STF já se pronunciou sobre o tema, entendendo que a pequena e a média propriedades rurais, cujas dimensões físicas ajustem-se aos parâmetros fixados em sede legal (Lei 8.629/93, art. 4º, II *veiei*), não estão sujeitas, em tema de reforma agrária (CF, art. 184), ao poder expropriatório da União Federal, em face da cláusula de inexpropriabilidade fundada no art. 185, I, da Constituição da República, desde que o proprietário de tais prédios rústicos – sejam eles produtivos ou não – não possua outra propriedade rural (COELHO, 2006).

Questão relevante é a possibilidade de desmembramento do grande imóvel agrário para constituir pequenas e médias propriedades para escapar à desapropriação. No caso de doação por escritura pública, com cláusula de reserva de usufruto vitalício em favor do(s) doador (es), ao extinguir-se o usufruto, com o falecimento do(s) doador(es), deve-se providenciar a individualização das glebas e registro da escritura pública para se imunizar contra a desapropriação. É assim a compreensão do STF:

Desapropriação. Reforma agrária. Alegação improcedente de fracionamento da propriedade rural, em virtude de doação, do qual resultaram diversas outras, caracterizadas

como médias propriedades rurais (CF, art. 185, I; L. 8.629/93, art. 4º, parágrafo único). Caso em que o imóvel rural desapropriado foi doado, por escritura pública, com cláusula de reserva de usufruto vitalício em favor dos doadores, extinta com o falecimento do doador-sobrevivente: não providenciada à individualização das glebas pelos impetrantes após o falecimento do usufrutuário sobrevivente e não registrada a escritura pública de divisão elaborada para atender a exigência – ante a vedação constante no § 4º do art. 2º da L. 8.629/93 - mantém-se a unidade do imóvel para fins de reforma agrária. O recolhimento individualizado do Imposto Territorial Rural, conforme o procedimento previsto no Estatuto da Terra (L. 4.504/64) se restringe a fins tributários, “não se prestando a ser usada como parâmetro para o dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei 8.629/93” (cf. MS 24.924 – Eros Grau – j. em 10.03.2005). (MS25. 304 – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – j. em 14.06.2006 – DJ de 15. 09.2006).

O STF entende também que não é possível a desapropriação-sanção para fins de reforma agrária de médias propriedades resultantes de doação a filhos como adiantamento de legítima, ainda que ocorrido durante a fase administrativa do procedimento expropriatório. Há de se ressaltar que, no caso, as glebas resultantes foram objeto de matrícula e registro próprios, que as caracterizaram como médias propriedades rurais, obedecida, logicamente, a exigência de que seu proprietário não possua outra. Eis o pronunciamento do

## STF a respeito:

Esta Corte tem se orientado no sentido de que, se do desdobramento do imóvel, ainda que ocorrido durante a fase administrativa do procedimento expropriatório, resultarem glebas, objeto de matrícula e registro próprios, que se caracterizam como médias propriedades rurais, e desde que seu proprietário não possua outra, não será possível sua desapropriação-sanção para fins de reforma agrária. É o que sucede, no caso, em virtude de doação a filhos como adiantamento de legítima. Impossibilidade de em mandado de segurança se desconstituir o registro pelo exame da ocorrência, ou não, de simulação ou de fraude. (MS 22.591 – Rel.Min. Moreira Alves – j. em 20.08.1999 – DJ de 14.11.2003).

Considera-se legal o desmembramento do imóvel agrário para doação aos filhos, passados mais de seis meses da vistoria realizada pelo INCRA. A lei não protege a inércia do órgão responsável pela desapropriação.

Para que o imóvel possa ser desapropriado, mister se faz que não esteja cumprindo a sua função social, prevista no art. 186. É na inobservância da função social da propriedade que reside o fundamento primordial da desapropriação por interesse social. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto e que sobre ele pesa relevante hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente, legitimar-se-á a intervenção

estatal na esfera dominial privada.

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República.

O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade.

## CONCLUSÃO

Os resultados apontam que houve um desenvolvimento significativo quanto à melhoria da qualidade de vida dos assentados nos respectivos assentamentos, desde sua implantação em 1996 até aos dias atuais; mostra também uma crescente produção que, mesmo diante de tantas dificuldades enfrentadas pelos assentados; mantêm-se produzindo. Observa-se que existe um percentual significativo de produtividade por aqueles

que conseguem produzir com recursos próprios, tendo vista à grande dificuldade de se conseguir crédito frente aos bancos de desenvolvimento regional.

A natureza desses programas requer um tipo de gerência adaptativa, aberta e flexível, que encontra seu hábitat propício em modelos de gestão descentralizados. Estes tornarão possível o contato efetivo com ambientes tão fluidos e instáveis quanto os dos programas sociais. Entretanto, as dificuldades oriundas da prática da descentralização são consideráveis e devem ser enfrentadas de modo sistemático. Inclui-se aí o perigo de as elites locais “apoderarem-se” dos programas sociais. Caso sejam superados esses e outros problemas, os virtuais benefícios serão da maior importância. Especialmente interessantes são as perspectivas oferecidas nesse sentido pela municipalização dos programas sociais.

Para mobilizar o enorme potencial de colaboração da sociedade civil quanto aos objetivos planejados para o setor social público, são necessárias reformas significativas que favoreçam a articulação com as organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil.

A reforma deve introduzir espaços organizativos especificamente voltados para a identificação e promoção

de possibilidades de articulação, bem como para o desenvolvimento de capacidades especializadas no que tange aos problemas técnicos particulares por ela apresentados. Assim, a atual rigidez dos modelos organizacionais do setor social impede seriamente o aproveitamento de oportunidades nesse campo.

Ademais, ela deve ter como um de seus objetivos a flexibilização normativa e organizacional. Essa reforma garantiria um fluxo contínuo e de duplo viés entre governo e governados, otimizando a figura do Estado dentro das carências sociais existentes e levando os cidadãos a possuírem voz e garantias, se não efetivas, pelo menos possibilidades de exigência.

## REFEFÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, v. 20, n. 69, p. 139–164, dez. 1999.

AGUNE, A. C. Sistemas econômicos e sociedade: capitalismo, comunismo e Terceiro Mundo. *Revista de Administração de Empresas*, v. 18, p. 98–99, mar. 1978.

ALVES, A. J. L. Modos e formas: dimensões filosóficas da crítica marxiana da economia política. *Kriterion: Revista de Filosofia*, v. 54, p. 125–140, jun. 2013.

ÁVILA, V. F. DE. “Paciência”, capitalismo, socialismo e desenvolvimento local endógeno. *Interações (Campo Grande)*, v. 9, p. 85–98, jun. 2008.

BARBOSA, M. L.; TEIXEIRA, J. P. A. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino Americano: dois olhares sobre igualdade, diferença e participação. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, p. 1113–1142, jun. 2022.

BERTUCCI, J. DE O. Desenvolvendo a solidariedade no caminho da transição: um ensaio sobre a teoria do socialismo a partir de Marx. *Economia e Sociedade*, v. 19, p. 173–200, abr. 2010.

BORON, A. A. Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma alternativa para o capitalismo? *Estudos Avançados*, v. 28, p. 289–294, abr. 2014.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cadernos EBAPE.BR, v. 9, p. 681–703, set. 2011.

CASTRO, J. D. Geografia da Fome. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CERQUEIRA, H. E. A. D. G. Adam Smith e o surgimento do discurso econômico. Brazilian Journal of Political Economy, v. 24, p. 433–453, 20 dez. 2019.

CHAVES, H. L. A.; GEHLEN, V. R. F. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. Serviço Social & Sociedade, p. 290–307, 20 maio 2019.

CORREIA, M. O. G. Por uma crítica imanente sobre os limites das políticas públicas de direitos sociais e o Estado na produção do bem comum no modo de produção capitalista. Saúde e Sociedade, v. 24, p. 55–65, jun. 2015.

COSTA, L. T. DA C.; MÉLLO, L.; NOGUEIRA, P. T. A. Desenvolvimento do capitalismo no Brasil e as tendências da política de saúde. Saúde e Sociedade, v. 27, p. 1094–1104, dez. 2018.

FLEURY, S. Capitalismo, democracia, cidadania - contradições e insurgências. Saúde em Debate, v. 42, p. 108–124, nov. 2018.

FREY, K. Descentralização: lições atuais de Tocqueville. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 97–118, 2000.

GALEANO, E. As veias abertas da América Latina: 900. Edição de bolso ed. Porto Alegre: L&PM, 2010.

GANEM, A. O mercado como ordem social em Adam Smith, Walras e Hayek. Economia e Sociedade, v. 21, p.

143–164, abr. 2012.

HIRANO, S. Política e economia como formas de dominação: o trabalho intelectual em Marx. *Tempo Social*, v. 13, p. 1–20, nov. 2001.

IANNI, O. A questão nacional na América Latina. *Estudos Avançados*, v. 2, p. 5–40, 1988.

KLIKSBERG, B. O contexto da juventude na América Latina e no Caribe: as grandes interrogações. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 5, p. 909–942, out. 2006.

LAGE, L. DO N. V. Interesses capitalistas e desafios para a efetivação dos direitos sociais: ataques e regressões. *Revista Katálysis*, v. 22, p. 120–128, 9 maio 2019.

LEHER, R. Reforma do estado: o privado contra o público. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 1, p. 203–228, set. 2003.

MACHADO, N. M. C. A “Primeira Versão” da Teoria da Crise de Marx: a queda da massa de mais-valia social e o limite interno absoluto do capital. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 49, p. 163–203, mar. 2019.

NOGUEIRA, M. A. Para uma governabilidade democrática progressiva. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 105–128, 1995.

OLIVEIRA, R. L. P. DE; BARBOSA, L. M. R. O neoliberalismo como um dos fundamentos da educação domiciliar. *Proposições*, v. 28, p. 193–212, ago. 2022.

PAIVA, B. A. DE; OURIQUES, N. D. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? *Revista Katálysis*, v. 9, p. 166–175, dez. 2006.

REIS, B. P. W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, p. 55–80, jun. 2003.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, p. 605–631, dez. 2010.

SOUSA, R. T. DE. Um Diálogo Inesperado: a social-democracia na teoria da democracia de Joseph Schumpeter. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 191–231, dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2022. Pesquisa por cidade: Branquinha/AL. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/branquinha>>. Acesso em: 02 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2010. Pesquisa por cidade: Branquinha/AL. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/branquinha/pesquisa/23/27652?detalhes=true>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário de 2017. Pesquisa por cidade: Branquinha/AL. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/branquinha/pesquisa/24/76693>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

SANTOS, Sérgio Silva dos. O Cultivo da Cana-de-açúcar no Estado de Alagoas: uma análise comparativa dos efeitos da mecanização no estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado - Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília, p. 103, 2011. Disponível

em:

<[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9843/3/2011\\_SergioSilvadosSantos.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9843/3/2011_SergioSilvadosSantos.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Consulte a relação de projetos de assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos-relacao-de-projetos>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

ALTIERI, Miguel. Agroecologia: A Dinâmica Produtiva da Agricultura Sustentável. 5.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MARINHO, Gustavo. Maceió recebe 21ª Feira da Reforma Agrária a partir do dia 7 de setembro. MST Notícias, 01 set. 2022. Disponível em: <<https://mst.org.br/2022/09/01/maceio-recebe-21a-feira-da-reforma-agraria-a-partir-do-dia-7-de-setembro/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

LIMA, Wesley. Ocupar, resistir e produzir: conheça as histórias de Vandélia Maria e José Pedro. MST Notícias, 08 set. 2022. Disponível em: <<https://mst.org.br/2022/09/08/ocupar-resistir-e-produzir-conheca-as-historias-de-vandelia-maria-e-jose-pedro/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). Quem somos: Reforma Agrária Popular. Disponível em: <<https://mst.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MARINHO, Gustavo. Com expectativa de reunir 500 toneladas de alimentos, MST lança 4ª Feira Nacional da Reforma Agrária. MST Notícias, 30 abr. 2023. Disponível em: <<https://mst.org.br/2023/04/30/com-expectativa-de-reunir-500-toneladas-de-alimentos-mst-lanca-4a-feira-nacional-da-reforma-agraria/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

22ª EDIÇÃO DA FEIRA DA AGRICULTURA FAMILIAR DA FETAG/AL REFORÇA A VENDA DIRETA AO CONSUMIDOR DE ALIMENTOS PRODUZIDOS NA ROÇA. FETAG/AL Notícias. 22 mai. 2023. Disponível em: < <http://fetagal.org.br/noticias/22a-edicao-da-feira-da-agricultura-familiar-da-fetagal-reforca-a-venda-direta-ao-consumidor-de-alimentos-produzidos-na-roca/> >. Acesso em: 10 jul. 2023.

CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 10., 2014, Foz do Iguaçu. Anais [...] Foz do Iguaçu: SBSP, 2014. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 10. 2014. Tema: A construção social de mercados: a implantação da Feira dos Agricultores Familiares de Unai, G e seus impactos na renda das famílias. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/130047/1/34718.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

## REFORMA AGRÁRIA COM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO



**José Quitério da Silva** é Jurista (Faculdade Delmiro Gouveia-FDG). Brasileiro, Alagoano, nascido em 15 de junho de 1972, atualmente com 51 anos, casado com Dona Benedita, pai de Luana e Luan, apaixonado pelos meus pets (cachorro e gato), nas horas de laser, gosto de ir praia ou piscina. Agricultor, sindicalista, no Município de Branquinha/AL, Político (exerceu o mandato de vereador por duas legislaturas no município de

Branquinha 2005/2008 e 2009/2012), Secretário Municipal de Agricultura no município de Branquinha (2013/2016), Assessor Jurídico (estágio em escritório jurídico trabalhista e previdenciário), **Mobilizador do Serviço Nacional de Aprendizado Rural-SENAR**, Diretor da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Alagoas-FETAG/AL (dois mandatos). Educador Popular no Movimento de Educação de Base-MEB, Conselheiro Municipal de: Saúde, Educação, Assistência social e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes. Atualmente, é presidente do Sindicato dos Agricultores e Agricultoras Familiares de Branquinha/AL. Decidi realizar abordar e aprofundar o estudo do tema: *“Reforma Agrária com desenvolvimento sustentável e solidário”* no município de branquinha, estado de alagoas, estudo realizado no período de 2016 a 2021, por ter vivenciado na prática o dia a dia das famílias de agricultores rurais no município de Branquinha/AL, as quais passam por enormes dificuldades, por falta de assistência técnica e de financiamentos/custeios para lhes auxiliar no cultivo e produção agrícola. Meus sinceros agradecimentos a Deus, por ter me concedido, saúde, sabedoria e disposição, para conclusão deste trabalho. Agradeço, também, a minha esposa e filhos, bem como a professora Priscila (NUPE) e Stephanie (minha orientadora).  
**Instagran:** @quiterio.silva319. **E-mail** pessoal: quiteriosilvabel@gmail.com

## CAPÍTULO 5

### **OS DESAFIOS DA MULHER NEGRA NO MERCADO DE TRABALHO ATUAL NO ESTADO DE ALAGOAS**

**THE CHALLENGES OF BLACK WOMEN IN THE  
CURRENT JOB MARKET IN THE STATE OF ALAGOAS**

Christiano Costa dos Santos

## RESUMO

No presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) irei abordar a situação atual das mulheres negras do estado de Alagoas, e alguns dos fatores que as mulheres de cor negra enfrentaram ou enfrentam no nosso Estado com os preconceitos vivido por elas. Será abordado nos respectivos capítulos suas dificuldades para poderem se ingressar no mercado de trabalho nos dias atuais, suas conquistas, as dificuldades ao acesso à educação, a cota racial. Pretende-se também, identificar quais são as políticas do nosso estado voltado para ofertada educação no Estado, bem como suas classificações e principais problemas enfrentados com a cota racial em universidade e concursos do nosso estado. Com relação à metodologia e aos procedimentos metodológicos trata-se de uma revisão bibliográfica com abordagem predominantemente qualitativa, fundamentada no método dialético crítico. Os principais resultados encontrados indicam que ainda estamos longe de ser um país igualitário com direitos e oportunidades iguais para as mulheres em específico as mulheres negras que sofrem os impactos da discriminação racial nas relações de trabalho, o que torna a luta da mulher negra mais complexa.

**Palavras-chave:** Mulher Negra no Mercado de Trabalho Alagoano. Cota Racial. Educação.

## ABSTRACT

In this Course Completion Work (TCC) I will address the current situation of black women in the state of Alagoas, and some of the factors that black women faced or face in our State with the prejudices they experience. It will be addressed in the respective chapters their difficulties to be able to enter the job market today, their achievements, the difficulties in accessing education, the racial quota. It is also intended to identify what are the policies of our state aimed at offering education in the state, as well as their classifications and main problems faced with the racial quota in university and contests in our state. Regarding the methodology and methodological procedures, this is a literature review with a predominantly qualitative approach, based on the critical dialectical method. The main results found indicate that we are still far from being an egalitarian country with equal rights and opportunities for women, specifically black women who suffer the impacts of racial discrimination in labor relations, which makes the struggle of black women more complex.

Keywords: Black Woman in the Alagoas Labor Market. Racial Quota. Education.

## INTRODUÇÃO

A forma de entendimento acerca da função da mulher negra no mercado de trabalho e o seu papel na sociedade, é que a sociedade possa entender que não é uma questão apenas de direito e conquistas, mas sim uma questão. O Brasil é um país que apresenta uma enorme diversidade de raças, porém marcado por grande discriminação, seja por gênero ou por cor da pele. Apesar de a população negra ser a maioria, enfrenta as maiores dificuldades para se inserir no mercado de trabalho formal. Na última década foram observadas algumas mudanças decorrentes do crescimento econômico e de políticas públicas com intuito de melhorar as condições dos setores de trabalho, como a regulamentação do trabalho da empregada doméstica. Houve uma maior fiscalização por parte do Ministério do Trabalho em relação às irregularidades voltadas para a força de trabalho nas empresas e a valorização do salário mínimo. Foi possível obter resultados gratificantes, como o surgimento de empregos com registro na carteira e redução dos trabalhos informais. Porém, para os negros pouca conquista foi obtida, reduziu-se em pequena proporção o trabalho doméstico e o trabalho agrícola, caracterizados pela baixa remuneração (LEITE; SALAS, 2012)

No presente artigo será abordada a situação vivida pela mulher negra no mercado de trabalho, discutindo especialmente a situação atual, sua importância no mercado de

trabalha desigualdade racial e de gênero, como as limitações na política públicas, as limitações para educação. Trataremos dos problemas enfrentados pela mulher negra nas suas conquistas atuais das Leis, natureza e objetivo, como, violência, organização até a omissão do estado diante disso.

Já em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana, este previsto no artigo 1º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 19884, enfatiza que todos devem ser tratados de maneira igualitária e de forma digna, conforme dispõe a lei. Entretanto, muitas mulheres negras logo acabam sendo esquecidas, em virtude do abandono do estado.,

Os racimos existem desde as antiguidades, mas no passado, a visão do preconceito era ainda pior do que no tempo atual, antigamente era baseado no medo, na vingança, moral e da religião. Uma das primeiras formas de punição da escravidão era a senzala excluindo o mesmo da convivência de outras pessoas para que ele não influenciasse os demais dentro da comunidade.

O Brasil é um país que apresenta uma enorme diversidade de raças, porém marcado por grande discriminação, seja por gênero ou por cor da pele. Apesar de a população negra ser a maioria, enfrenta as maiores dificuldades para se inserir no mercado de trabalho formal. Na última década foram observadas algumas mudanças decorrentes do crescimento econômico e de políticas públicas com intuito de melhorar as condições dos setores de trabalho, como a regulamentação do

trabalho da empregada doméstica. Houve uma maior fiscalização por parte do Ministério do Trabalho em relação às irregularidades voltadas para a força de trabalho nas empresas e a valorização do salário mínimo. Foi possível obter resultados gratificantes, como o surgimento de empregos com registro na carteira e redução dos trabalhos informais. Porém, para os negros pouca conquista foi obtida, reduziu-se em pequena proporção o trabalho doméstico e o trabalho agrícola, caracterizados pela baixa remuneração (LEITE; SALAS, 2012)

Por isso é de extrema importância a discussão trazida nesse artigo, que tem como principal objetivo orientar e demonstrar a real situação das mulheres negra no mercado de trabalho alagoano, não somente do nosso estado, mas sim podendo também servi ao nosso Brasil, buscando alternativas que auxiliem no processo de humanização.

Diante dos objetivos e finalidades deste trabalho, busca-se ainda verificar quais as dificuldades existentes e as possíveis soluções para pôr, efetivamente, em prática para acabamos com o preconceito entre as humanidades, como acontece de fato o processo de reconhecimento e valorização da mulher negra no mercado de trabalho é processo duro e árduo para conquista diante de uma humanidade preconceituosa.

Este artigo fará uma pesquisa bibliográfica, uma vez que a natureza das fontes investigadas serão os livros, revistas, sites eletrônicos e artigos.

## **1 A LUTA DA MULHER NEGRA É MUITO MAIS COMPLEXA**

Retratarei as desigualdades de gênero e raça, com o objetivo de explicitar os elementos fundamentais que sempre vem dificultando e/ou impedindo a ascensão da mulher negra no mundo do trabalho. Também, irei abordar como o racismo reflete no cotidiano da mulher negra, perpassando por outras dimensões, principalmente, no âmbito econômico, deixando-a em condição de subalterna.

As mulheres negras, são mulheres vulneráveis perante a sociedade preconceituosa, por devido de seus antepassados vividos na escravidão, são mulheres, precisam de apoio, respeito e confiança por parte não só da sociedade em geral, mas também de empresários, e do Estado, para que possam obter a tão sonhada liberdade.

O objetivo principal é demonstrar, não só para a sociedade, mas principalmente para os governantes, a grande dificuldade que as mulheres enfrentam no meio da sociedade para estabelecer sua dignidade perante a sociedade em geral, e, também, a necessidade de mudar essa realidade.

O que é comum acontecer nos tempos de hoje, é uma mulher negra sendo menosprezada pela sua cor e raça, e continua sendo sempre condenado pela sociedade de forma geral, ou seja, sendo excluído da sociedade.

Numa sociedade dividida pela desigualdade socioeconômica, alguns familiares vivem dentro de um dilema: lutar a favor de seus direitos. Não devemos procurar culpados para esses problemas, como cidadãos de bem temos o dever de lutarmos pelos nossos direitos.

## **1.1 Dificuldade vivida pela população negra na atualidade**

### **1.1.1 A violência política contra as mulheres negras**

Em nosso entendimento, em consonância com a compreensão de Gonzalez (1983), o racismo, mesmo quando ocorre por omissão é capaz de definir os rumos da vida política institucional. Silva (2019), em estudo pioneiro sobre as dimensões da violência política de gênero e raça no Brasil contra prefeitas negras, pontua que a violência política: se torna um problema para o debate das mulheres negras e o poder quando não apenas sustenta as barreiras que impedem que essas ascendam à política, como também as limita, ou mata, quando chegam a esses espaços — onde já são

absolutamente sub-representadas. (SILVA,2019)

De acordo com Ana Querino, coordenadora da ONU Mulheres no Brasil, a violência política pode ser definida por uma série de agressões físicas, psicológicas e sexuais cometidas contra candidatas, eleitas, nomeadas ou no exercício da função pública ou ainda contra sua família. O objetivo da violência, segundo a autora, é restringir, suspender ou impedir o exercício do cargo, induzindo ou obrigando a mulher a agir contra a sua vontade, ou incorrendo à omissão no cumprimento de suas funções ou no exercício de seus direitos

A violência política não é somente individual ou partidária; ela viola as bases da democracia e do Estado de direito, e ameaça as liberdades públicas de todas as pessoas.

O estudo também apurou que mais de 60% das mulheres não participam da política por medo da violência. Segundo Rebecca Reichmann Tavares, representante do Escritório da Mulher da ONU para a Índia, Butão, Maldivas e Sri Lanka.

### **1.1.2 Instituições e políticas públicas**

Ações discriminatórias baseadas nos aspectos

acima só permanecem vivas porque instituições – empresas, organizações sociais, órgãos públicos, famílias, etc. – e mesmo políticas públicas permitem que elas tenham continuidade seja reforçando-as, seja não fazendo nada a respeito. Como já nos demonstrou Cida Bento<sup>12</sup>, há critérios raciais implícitos no processo de recrutamento e seleção.

No geral, quando as mulheres negras conseguem furar a bolha e integrar o mercado de trabalho, não são selecionadas para atividades que envolvam representação (porque não possuem “boa aparência”); e são bloqueadas ou encarregadas com reservas para cargos que possuem atividades de comando, planejamento, manejo de equipamentos sofisticados e controle de recursos.

Para a interdição das vagas, a explicação dada às negras é “a vaga já foi preenchida”, “encontramos uma candidata mais adequada ao exercício do trabalho”. Já quanto ao sentido, sem qualquer novidade, isso sustenta-se:

[...] na resistência do branco em aceitar alguém socialmente considerada como subordinada ocupando o comando com outros brancos. A hierarquia social baseada na raça e igualmente no gênero estabelece que a uma posição

inferior na relação ampla entre brancos/negros homem/mulher deve corresponder uma posição inferior no trabalho onde o lugar de uma jamais seja ocupado pelo outro (Bento, 1995, p. 484).

Por fim, como também nos pontua Bento (idem), em situações de conflito racial aberto no mercado de trabalho, pessoas brancas utilizam a negritude e todas as suas variantes como ofensa direta; e demitem a pessoa negra para que aquele se resolva.

## **1.2 A mulher negra no mercado de trabalho no estado de alagoas**

A partir da pergunta: “Por que as mulheres negras ocupam uma posição de desvantagem no mercado de trabalho?” Surgem algumas hipóteses de como elas chegaram a este quadro.

A mulher negra é vista como força de trabalho doméstica desde a abolição da escravatura no país, onde a elas restaram continuar exercendo as tarefas domésticas como: lavar, passar, cozinhar, cuidar das crianças e etc., sendo mal remuneradas e vistas como exercendo nada além, do que a sua obrigação perante a sociedade da época.

A campanha abolicionista, em fins do século XIX, mobilizou vastos setores da sociedade brasileira. No entanto, passado o 13 de maio de 1888, os negros foram abandonados à própria sorte, sem a realização de reformas que os integrassem socialmente. Por trás disso, havia um projeto de modernização

conservadora que não tocou no regime do latifúndio exacerbou o racismo como forma de discriminação (MARINGONI, 2011, p. 1).

No Brasil, 21,7 milhões das famílias são chefiadas por mulheres segundo INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2011, p. 19). A proporção passou de 22,9%, 1995, para 35,2% em 2009. Não se sabe quais os critérios usados pelas famílias para definir quem é o chefe de família, porém nota-se uma crescente mudança no comportamento nos padrões dos arranjos familiares. Desses 21,7 milhões, 49,4% das famílias são monoparentais, ou seja, formadas por mães e filhos; e essas famílias são as mais vulneráveis quando se trata de rendimento, pois essas famílias têm 50,57% a menos que uma família chefiada por um homem branco.

De toda forma, ainda são percebidas situações de maior vulnerabilidade nos domicílios chefiados por mulheres, em especial, os por mulheres negras, quando comparados aos domicílios chefiados por homens. Os dados de rendimento, por exemplo, mostram que a renda domiciliar per capita média de uma família chefiada por um homem branco é de R\$ 997, ao passo que a renda média numa família chefiada por uma mulher negra é de apenas de R\$ 491. Do mesmo modo, enquanto 69% das famílias chefiadas por mulheres negras ganham até um salário mínimo, este percentual cai para 41% quando se trata de famílias chefiadas por homens brancos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011, p. 19).

### **1.3 A luta da mulher negra contra as desigualdade no mercado de trabalho**

Enquanto não houver uma política pública específica para elevar as condições das mulheres negras ao mercado de trabalho formal, ela continuará em posição desigual, de maior vulnerabilidade ou excluída.

Essa é uma conclusão do qual foi mostrado por um estudo premiado na semana em que partiu da cabeça de um jovem santista. Alexandre José Moura, de 24 anos, aluno do curso de Economia da Strong Esags de Santo André, conseguiu o 2º lugar no Prêmio Corecon-SP de Excelência em Economia, que tem como objetivo premiar três dos melhores autores dos trabalhos de graduação em Economia do Estado.

O tema de sua monografia foi: A posição da Mulher Negra no Mercado de Trabalho Brasileiro no Período 1980-2015.

Ele acabou escrevendo sobre o desemprego em um curso de Economia? Sim. Segundo Alexandre, para ele sempre soube que queria escrever sobre economia do trabalho. “Na época de decidir pelo tema da monografia coincidiu com o período do aumento do desemprego no país e com a discussão sobre a Reforma Trabalhista. Ele leu muito sobre a situação precarizada do mercado de trabalho e foi a algumas palestras de economia e de outras áreas sobre o passado do

país, a sua formação e a situação presente da economia brasileira. Daí surgiu a curiosidade em saber onde estava a mulher negra nesse contexto.”

Apesar da melhoria alcançada nos anos deste estudo, a trabalhadora negra continua recebendo a menor remuneração em comparação ao homem negro, à mulher branca e ao homem branco, sendo maioria na faixa de renda de até um salário mínimo. O mercado de trabalho reforça a estrutura discriminatórias e marginalizam-te que atinge a mulher negra desde o começo da formação deste país”, diz o texto da monografia.

Cruzando todos os dados de institutos de pesquisa oficiais, Alexandre mostra que, ainda estamos vivendo nos dias de hoje, que muitas das mulheres negras compõe a maior concentração na faixa salarial de até um salário mínimo, chegando a 80%, em alguns anos.

## **Desemprego**

Ainda na análise de Alexandre, as mulheres negras são atingidas mais cedo e com maior intensidade pelo desemprego. “A taxa chega a ser o dobro das mulheres brancas na mesma situação.”

Recorrendo sempre a dados oficiais, Alexandre mostra que, mesmo nos anos de economia mais estável e maior oferta de empregos, a condição da mulher negra permanece desigual.

## **Discriminação**

Segundo muitos dos estudantes, a explicação para essa diferença reside na discriminação, que a leva a ocupar vagas de menor remuneração e menos qualificadas.

Para Alexandre defende que a correção dessas distorções só se dará com uma política pública voltada a esse público. “Quando falamos em educação e capacitação, não podemos esquecer a condição histórica do negro, desde a abolição. Ele não está plenamente inserido. Sua condição é desigual ainda, e a da mulher negra, muito mais.”

Agora economista formado, o jovem pretende continuar seus estudos nessa área, aprofundando as pesquisas. “É um campo muito farto e ainda com muitas questões em aberto.”

### **1.4 Qual a proteção legal para a mulher negra no mercado de trabalho**

Em uma entrevista recentemente na TV Gazeta de Alagoas, mostrou como muitas mulheres pretas ou pardas dedicam o dobro de seu tempo muito mais do que muitos dos homens ao trabalho não remunerado em Alagoas. Logo veremos que um estudo divulgado

pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), mostrou que muitas das mulheres negras alagoanas dedicaram uma média de 21,7 horas semanais ao trabalho não remunerado, enquanto que os homens brancos e os negros dedicaram menos que a metade desse tempo: 11,6 horas.

Para o IBGE é entendido como trabalho não remunerado somente aquele que é representado no estudo pelos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos. Outro levantamento feito em 2019 faz parte da pesquisa “Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil”, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) e outros levantamentos.

O resultado também revela ainda que Alagoas segue a tendência observada para a média Brasil, vemos que segundo a qual as mulheres pretas ou pardas dedicavam 22 horas semanais contra as 10,9 horas semanais dos homens brancos.

Ao analisamos podemos ver que com os demais estados do país, os homens brancosalagoanos, ao lado dos fluminenses, são os que mais destinavam o tempo ao trabalho não remunerado. De um modo geral, as

diferenças entre homens e mulheres alagoanos era a 12ª maior do Brasil.

Como fica a participação das mulheres negras nos cargos gerenciais:

A pesquisa mostra também que as mulheres de Alagoas ocupam a 7ª maior posição em cargos da gerencia. Em 2019, 42% das pessoas ocupadas em cargos da gerencia em Alagoas eram pelas mulheres, proporção que posiciona o estado alagoano acima da média observada para o Nordeste (40,9%) e para o Brasil (37,4%).

Na comparação com as demais unidades da federação, o estado aparece atrás somente do Piauí (53%), Roraima (47,3%), Acre (46%), Pernambuco (45,1%), Sergipe (43,5%) e Rio de Janeiro (43%).

Vamos ver agora como fica a participação das mulheres nas forças de segurança: Dos 6.561 policiais no efetivo ativo da Polícia Militar de Alagoas em 2019, 567 (8,6%) eram mulheres, o que coloca o estado com uma das menores proporções do Brasil nesse indicador.

Já na Polícia Civil de Alagoas contava com 400 mulheres (20,4%) no efetivo ativo de 1.963 policiais. Essa

proporção era a terceira mais baixa do país em 2019, à frente somente do Maranhão (19,4%) e do Piauí (15,8%).

Em 2014, o outro ano tomado como base de comparação para esses indicadores, o estudo aponta que as mulheres eram 11% do efetivo ativo da Polícia Militar em Alagoas e 19,2% do efetivo da Polícia Civil.

Logo podemos ver que o processo, é notadamente no que tange ao ingresso de pessoas negras no mercado de trabalho De acordo com o art. 39 do Estatuto, " o poder

público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas. reclamam proteção no mercado de trabalho.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a que completou 73 anos em 2021, continua enfrentando desafios desde de sua inauguração em 1948, visto que muito, tem como objetivo o combate à discriminação e a violência que ainda permeiam o mundo, além de proteger o direito à vida, a educação, ao trabalho, a liberdade e a moradia, quando milhares de mulheres e homens ainda são destituídos e privados de

suas necessidades básicas de subsistência a de oportunidades. Nesse sentido o seu artigo 23 vem afirmar que:

Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego. Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual. Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de proteção social.

O enfoque Constitucional Delgado (2019) discorre que foi apenas com a constituição de 1988 que se estabeleceu cientificamente o Direito Constitucional do Trabalho no Brasil, procurando constitucionalizar diversos princípios do Direito do Trabalho, dentre eles o da proteção, o da norma mais favorável, o da primazia da realidade, dentre outros. Os princípios gerais trazidos pela Carta Magna têm relação direta com o Direito do Trabalho e com os Direitos humanos, cumulando assim a proteção ao trabalhador, são eles: o da dignidade de pessoa humana, igualdade, da inviolabilidade física e

psíquica do direito à vida; da não discriminação; da valorização do trabalho e emprego; da vedação do retrocesso social; etc.

## **2 DISCRIMINAÇÃO RACIAL E O ACESSO A EDUCAÇÃO**

A mulher negra é vista como força de trabalho doméstica desde a abolição da escravatura no país, onde a elas restaram continuar exercendo as tarefas domésticas como: lavar, passar, cozinhar, cuidar das crianças e etc., sendo mal remuneradas e vistas como exercendo nada além, do que a sua obrigação perante a sociedade da época.

A campanha abolicionista, em fins do século XIX, mobilizou vastos setores da sociedade brasileira. No entanto, passado o 13 de maio de 1888, os negros foram abandonados à própria sorte, sem a realização de reformas que os integrassem socialmente. Por trás disso, havia um projeto de modernização conservadora que não tocou no regime do latifúndio e exacerbou o racismo como forma de discriminação (MARINGONI, 2011, p. 1).

No Brasil, 21,7 milhões das famílias são chefiadas por mulheres segundo INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2011, p. 19). A proporção passou de 22,9%, 1995, para 35,2% em 2009. Não se sabe quais os critérios usados pelas famílias para definir quem é o chefe de família,

porém nota-se uma crescente mudança no comportamento nos padrões dos arranjos familiares. Desses 21,7 milhões, 49,4% das famílias são monoparentais, ou seja, formadas por mães e filhos; e essas famílias são as mais vulneráveis quando se trata de rendimento, pois essas famílias têm 50,57% a menos que uma família chefiada por um homem branco.

De toda forma, ainda são percebidas situações de maior vulnerabilidade nos domicílios chefiados por mulheres, em especial, os por mulheres negras, quando comparados aos domicílios chefiados por homens. Os dados de rendimento, por exemplo, mostram que a renda domiciliar per capita média de uma família chefiada por um homem branco é de R\$ 997, ao passo que a renda média numa família chefiada por uma mulher negra é de apenas de R\$ 491. Do mesmo modo, enquanto 69% das famílias chefiadas por mulheres negras ganham até um salário mínimo, este percentual cai para 41% quando se trata de famílias chefiadas por homens brancos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011, p. 19).

De acordo com Michaelis (2017), Racismo: é um substantivo feminino em uma crença ou teoria constitui uma hierarquia entre diferentes etnias, é também:

Doutrina que fundamenta o direito de uma raça, vista como pura e superior, de dominar outras. Preconceito exagerado contra pessoas pertencentes a uma raça (etnia) diferente, geralmente considerada inferior. Atitude hostil em relação a certas categorias de indivíduos.

No Brasil racismo é crime, previsto na Constituição

Federal:

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:

[...] XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei. (PLANALTO, 1988)

Porém, essa doutrina rodeia a vida das pessoas negras e geralmente mantem-se oculta devido ao grande desconforto que cria ao ser denunciado, ou levado a discussão. Segundo Gonzales (1984, p. 225), a percepção do que é racismo para a população não negra, é de que é algo natural e que os negros deveriam aceitá-lo com tranquilidade e continuar a viver nas situações em que se encontram; que os motivos dessa naturalidade partem da ideia de que o negro é incapaz intelectualmente, irresponsável entre outras qualidades comuns aos negros. Ele está tão enraizado no imaginário brasileiro que é comum o uso termos de cunhoracista como: mulata, enegrecer, macaco, entre outros, sem a noção do quão prejudicial eles são para a formação e fortalecimento da identidade negra.

Um caso que exemplifica essa ideia é a de como os

negros são retratados na obra de Monteiro Lobato, como relembram Nova e Santos (2013, p. 64):

Sim, era o único jeito — e Tia Anastácia, esquecida dos seus numerosos reumatismos, trepou que nem uma macaca de carvão pelo mastro de São Pedro acima, com tal agilidade que parecia nunca ter feito outra coisa na vida senão trepar em mastros (LOBATO, 1947 apud NOVA E SANTOS, 2013, p. 64).

## **2.1 Limitações para a mulher negra no mercado de trabalho**

Diante de poucos casos de mulheres negras nos altos cargos das pequenas e médias empresas, este trabalho surge para apontar as principais causas desse baixo nível de ascensão. O peso do racismo, junto à discriminação quanto ao gênero não minimiza a participação da mulher no mercado de trabalho, já que estas ocupam diversos níveis nele.

Porém a estagnação dessas mulheres em cargos de pouco ou nenhum prestígio, no trabalho informal e mal remunerado é o fator principal para abordagem do tema. A falta de divulgação de publicações sobre etnia e gênero é também um fator para escolha do tema, pois apesar de ser um assunto relativamente antigo, o interesse acadêmico nele muitas vezes é invisibilizado. O

aumento dessas publicações se dá pelos níveis crescentes de mulheres negras que 17 ingressaram e concluíram o ensino superior nos últimos dez anos. O trabalho também poderá ser usado em conjunto com medidas já existentes para ampliar o campo de estudo desse quadro de desequilíbrio.

Conforme abordado anteriormente, as mulheres sempre trabalharam, porém na maior parte do tempo em funções domésticas; e quanto aos trabalhos externos só poderiam exercê-los com a autorização do marido, mostrando assim que o papel 37 da mulher da época começava na sua obediência. Já a mulher negra sempre esteve inserida em trabalhos precários que mantêm o sustento de suas famílias. Há décadas a mulher negra vem sendo apontada como aquela que experimenta a maior precariedade no mercado de trabalho brasileiro

Entretanto os estudos que aprofundaram a perspectiva de gênero raramente levam em consideração a variável cor. Frequentemente tais estudos homogeneizam a força de trabalho tratando-a como se o fator racial inexistisse enquanto diferencial de direitos ou como se as especificidades que afetam a mulher negra pudessem ser esgotadas no quadro dos

problemas gerais concernentes as mulheres Não raro os estudos tangenciam a temática da mulher negra com breves enunciados formais ou referências históricas que apenas confirmam a desimportância dada ao tema aqui e acoła encontramos um ou outro parágrafo sobre o penado do escravismo ou quando mais generosos ao finalizarem descrições sobre determinados problemas registram a velha máxima ‘e no caso das Mulheres negras essa situação e mais dramática’ (BENTO, 1995, p. 479).

A abertura do mercado de trabalho para as mulheres, sem a necessidade da autorização do cônjuge, aconteceu oficialmente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que garantiu a todos os brasileiros serem tratados como iguais, pois até então a discriminação e submissão eram cobertas pela lei. As mulheres se inserem no mercado de trabalho com ritmo e intensidade bem diferenciados dos homens – o ritmo é mais lento e a intensidade é bem menor. As diferenças entre os sexos tendem a crescer muito com o aumento da idade das mulheres, sobretudo a partir do momento em que elas são pressionadas a abandonar o trabalho para dar prioridade ao cuidado da casa e dos filhos

(PINTO, 2006, p. 7).

Ainda que existisse a abertura para o mercado de trabalho, a ascensão da mulher se dava com muita dificuldade; pois os estereótipos relacionados ao casamento, à maternidade, manutenção da família e dos afazeres domésticos as acompanhavam (PINTO, 2006, p. 7). À mulher negra soma-se ainda a ideia de servidão e submissão, pouco crédito lhe é concedido quando a mesma procura a ascensão na carreira; acredita-se que fatores externos não influenciam no sucesso dessas mulheres, e sim, apenas o esforço pessoal. A ideia da meritocracia aqui surge como fator racista e discriminatório, reforçando que para vencer na vida é necessário apenas esforço próprio; o que não faz sentido visto que a educação é um fator determinante na profissionalização delas (NOVA e SANTOS, 2013, p. 66).

Segundo INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2008, p. 27; 2011, p. 29), o acesso ao mercado de trabalho para a população negra é o intento para enfrentar uma realidade de privação e pobreza e que lhes foram historicamente relegadas. A quantidade de mulheres negras inseridas no trabalho doméstico não mudou muito no comparativo das duas

pesquisas, houve um aumento na quantidade de carteiras assinadas, porém a disparidade nas remunerações entre brancas e negras continua grande o que reforça o aspecto de discriminação racial.

## **2.2 Acesso à educação por cota racial**

De acordo com Silva (2010, p. 6), a sociedade burguesa, não via no negro sinais de inteligência. Acreditava que seus comportamentos e gestos eram frutos de ações instantâneas, automáticas, impróprias de um ser pensante que as planeja antes de realizá-las. Essa forma de pensamento propagou ao longo dos anos a ideia de que a pessoa negra era pouco capaz de fazer qualquer coisa sozinha; de que para uma pessoa negra progredir era necessário intermédio de uma pessoa branca. Esse tipo de pensamento, racista, ressoa com muita força na sociedade brasileira atual, interferindo diretamente na família dos negros e negras que aqui vivem.

Uma criança negra, em especial as meninas negras ao chegarem na escola sofrem racismo, que desde pequenas estão sujeitas, quando são confrontadas com piadas sobre cabelo, cor da pele, corpo, comparação

com animais ou expressões de linguagem (mulata) de cunho depreciativo; e principalmente quando essas ações não são corrigidas e levadas à punição. Pelo contrário, são banalizadas e amenizadas reforçando no imaginário infantil a naturalização dessas agressões (NOVA e SANTOS, 2013, p.63).

A escola é o primeiro espaço de interação social que o sujeito realiza após a família. É neste mesmo espaço que se encontram presentes mitos, tabus e preconceitos. Quando falamos da educação para os negros, esta situação se torna ainda mais agravante. As crianças negras na escola sofrem situações de discriminação pela sua origem étnica e social. Portanto, é a partir do universo escolar que as crianças negras iniciam e experienciam o seu processo de exclusão na sociedade. É importante que esta questão social seja apreendida pelos profissionais da assistência social para que possam atender de forma mais qualificada e propositiva [...] (NOVA e SANTOS, 2013, p. 63).

Essas agressões se estendem por toda a vida acadêmica delas, fazendo com que a evasão escolar seja uma saída para poder se defender ou amenizar essa situação.

A disparidade encontrada nas salas de aulas das faculdades brasileiras é outro fator motivador de questionamento. Porque existem tão poucas alunas negras em sala de aula? E, porque mesmo formadas essas mulheres

são tão mal remuneradas, ficando em último lugar em qualquer levantamento feito sobre o assunto? O aumento das políticas de incentivo ao ingresso ao ensino superior, surgiu numa melhora no número dos ingressantes, porém a permanência nas instituições e a posterior formação continua discreta. Mesmo com a divisão entre gênero e etnia, a mulher negra continua nessa posição, ficando atrás de homens brancos e mulheres brancas respectivamente; além do homem negro.

A educação é o mais importante determinante das trajetórias sociais futuras dos brasileiros, importância que vem crescendo ao longo do tempo. Não é exagero dizer que a educação constitui hoje o determinante central e decisivo do posicionamento socioeconômico das pessoas na hierarquia social. Por sua vez, um dos principais problemas estruturais da sociedade brasileira é o baixo nível educacional da população (PASTORE e VALLE SILVA apud PINTO, 2007, p. 45).

Sem dúvida a educação é um fator determinante na mudança e ascensão econômica dessas brasileiras, porém a baixa qualidade do ensino alinhada a exclusão social impacta diretamente na continuidade dos estudos, visto que o negro não se identifica com o ambiente escolar. Para tentar minimizar essa situação a Lei 10.639/03, que obriga o ensino nas escolas privadas e públicas, da história e da cultura africana e afro-brasileira, foi aprovada (NOVA e SANTOS, 2013, p. 63)

## 2.3 Desigualdade racial e de gênero no mercado do trabalho atualmente

Conforme abordado anteriormente, as mulheres sempre trabalharam, porém na maior parte do tempo em funções domésticas; e quanto aos trabalhos externos só poderiam exercê-los com a autorização do marido, mostrando assim que o papel da mulher da época começava sua obediência. Já a mulher negra sempre esteve inserida em trabalhos precários que mantêm o sustento de suas famílias.

Há décadas a mulher negra vem sendo apontada como aquela que experimenta a maior precariedade no mercado de trabalho brasileiro. Entretanto os estudos que aprofundaram a perspectiva de gênero raramente levam em consideração a variável cor. Frequentemente tais estudos homogeneizam a força de trabalho tratando-a como se o fator racial inexistisse enquanto diferencial de direitos ou como se as especificidades que afetam a mulher negra pudessem ser esgotadas no quadro dos problemas gerais concernentes as mulheres. Não raro os estudos tangenciam a temática da mulher negra com breves enunciados formais ou referências históricas que apenas confirmam a desimportância dada ao tema aqui e acolega encontramos um ou outro parágrafo sobre o penado do escravismo ou quando mais generosos ao finalizarem descrições sobre determinados problemas registram a velha máxima 'e no caso das Mulheres negras essa situação é mais dramática' (BENTO, 1995, p. 479).

A abertura do mercado de trabalho para as

mulheres, sem a necessidade da autorização do cônjuge, aconteceu oficialmente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que garantiu a todos os brasileiros serem tratados como iguais, pois até então a discriminação e submissão eram cobertas pela lei.

As mulheres se inserem no mercado de trabalho com ritmo e intensidade bem diferenciados dos homens – o ritmo é mais lento e a intensidade é bem menor. As diferenças entre os sexos tendem a crescer muito com o aumento da idade das mulheres, sobretudo a partir do momento em que elas são pressionadas a abandonar o trabalho para dar prioridade ao cuidado da casa e dos filhos (PINTO, 2006, p. 7).

Ainda que existisse a abertura para o mercado de trabalho, a ascensão da mulher se dava com muita dificuldade; pois os estereótipos relacionados ao casamento, à maternidade, manutenção da família e dos afazeres domésticos as acompanhavam (PINTO, 2006, p. 7). À mulher negra soma-se ainda a ideia de servidão e submissão, pouco crédito lhe é concedido quando a mesma procura a ascensão na carreira; acredita-se que fatores externos não influenciam no sucesso dessas mulheres, e sim, apenas o esforço pessoal. A ideia da meritocracia aqui surge como fator racista e discriminatório, reforçando que para vencer na vida é

necessário apenas esforço próprio; o que não faz sentido visto que a educação é um fator determinante na profissionalização delas (NOVA e SANTOS, 2013, p. 66).

#### **2.4 Mulher negra: trabalhadora, negra e escrava**

Não são todas as mulheres negras nos dias de hoje que são que são exploradas ou oprimidas, mas sim a mulher negra entre uma classe social. Nas classes mais pobres, ocorre uma "dupla pressão", ser mulher negra e pobre. E quando se fala da mulher negra, temos então uma situação muito hostil, sendo para maioria delas um triplice opressão mulher negra, e trabalhadora pobre. Assim as opressões se completam e entrelaçam na dinâmica social:

Os mais fecundos estudos sobre a mulher têm insistido no fato de que é impossível compreender sua posição e papel na sociedade contemporânea sem levar em conta a situação de classe. Não existe a 'mulher', geral e abstrata, as mulheres concretas, inseridas em classes sociais historicamente determinadas. Se é certo que em todas as classes de nossa sociedade a mulher é oprimida, não se pode, no entanto, esquecer que a intensidade e, sobretudo, a natureza dessa opressão são diferenciadas". (Giacomini, 1988. p.17)

Nestes casos, entende que a mulher negra com

suas especificidades, procura-se resgatar historicamente desde o período escravocrata a situação da mulher negra no mundo do trabalho, procurando compreender a transformação da mulher escrava para mulher negra livre e trabalhadora. Trabalhadora esta que, em sua maioria, hoje faz parte da classe do proletariado brasileiro.

#### **2.4.1 mulher negra e escrava**

A mulher negra e escrava no Estado de Alagoas aparece como empregada doméstica e no trabalho produtivo de plantation e como "coisa" do seu senhor. O potencial reprodutivo da mulher negra, não é bem visto nem antigamente pelos seus senhores, nem nos dias de hoje por muitos preconceituosos, afinal antigamente na escravidão não era lucrativo criar escravos que dariam lucros a "longo" prazo, depois dos dezesseis anos, para que rendessem o mesmo trabalho dos adultos e nos tempos de hoje o preconceito pela cor da pele não mudou muita coisa. Além do mais muitas mulheres negras apenas são vistas como objetos sexuais.

É necessário deixar claro que não se pretende aqui discutir o significado da instituição familiar, porém

marcar que constitui-lá era privilégio da classe dominante. Nos parece claro afirmar que não era de interesse da classe dominante que as famílias negras podem-se vencer em meio a sociedade branca e constituísse família. A própria literatura disponível e a legislação, como afirma Giacomini, não utilizam a expressão "família escrava": a relação patriarcal era praticamente inexistente, não são mencionadas também relações comirmãos, sendo que alguns relatos apenas se referem a mulher escrava e sua prole (Giacomini,1988).

Na mesma época da escravidão, as mulheres negras escravas eram comercializadas para trabalhos diversos como cozinhar, fazer artesanatos. costurar, passar, engomar, amas-de-leite, mucamas, lavadeiras, para vender água, doces, miudezas de armarinho. Funções diversas que eram oferecidas por anúncios, nos quais não aparecia a prole, deixando indíciosque as mães eram vendidas separadas dos filhos, muito não mudou nos dias de hoje em se tratado de oportunidade de trabalho para mulheres negras, da qual aos empregos de que lhe dão hoje, muito não se mudou ao trata de emprego oferecido a mulheres negras no tempo dehoje.

Uma das coisas que podemos lembra é que muitas

das mulheres escravas e negras é que trabalhavam na Casa Grande, um dos trabalhos desenvolvidos era de amamentar os filhos das senhoras — eram as amas-de-leite. As amas-de-leite foram mais que simples fornecedoras de alimentação aos lactantes, as amas-de-leite tiveram um papel considerável na educação das crianças brancas.

Elas passavam grande parte da infância e da adolescência com os filhos dos seus senhores. Na visão no tempo de hoje podemos ver que muita coisa não mudou, até porque muitas mulheres negras continuam a contribuir nos afazeres de casas como baba e empregada doméstica. Esta afirmação, do papel corrompedor dos escravos domésticos. Em especial da ama-de-leite, não significa de forma generalizada ou mesmo em todo período escravocrata. Porém, este fato permite analisar um pouco as relações de trabalho, visto que ser um escravo doméstico era um "privilégio"; as mucamas, cozinheiras e mesmo as amas de leite eram escolhidas com base em alguns critérios, não suficientes para se "confiar" no trabalho escravo.

Esta discussão dava-se principalmente pela própria condição escrava e as humilhações e opressões pelas quais passam os escravos. Giacomini revela: "Os pais — senhores — são

por hábito bárbaros e castigam fortemente seus escravos à vista de seus filhos, que facilmente também se habituam à crueldade: é assim que se veem meninos e meninas esbofeteando a cara da escrava-ama que lhes dá o leite, é assim, que milhares deles castigam com cruéis açoites aqueles mesmos dos seus escravos que os carregam, que os alimentam, que os embalam na infância" (Giacomini, 1988, p.51)

Assim, a suspeita que as crianças eram mal influenciadas por suas amas. mucamase outros escravos doméstico, na verdade pode ser compreendida pela ação dos próprios pais, que não exercitavam com as crianças o respeito pelas amas ou mucama e sim excitavam a crueldade, gerando um "mal estar no seio da família branca". Por mais que fosse confortável ter serviçais, existiam alguns conflitos quanto à inserção dos escravos na Casa Grande. Algumas ideias de escritores da época, eram no sentido da substituição da mão de obra escrava principalmente no que se refere a dos trabalhos domésticos; sugerem, à medida que se tivesse oportunidade, de "substituição dos braços escravos pelo livre", por imigrantes brancos. Deixando apenas trabalhos considerados ainda menos dignos para escravos negros.

Giacomini, ao citar alguns anúncios de venda de escravos para serviços domésticos em jornais e folhetins

da época, mostra que eram exaltadas características físicas e psíquicas que percebiam dos escravos, por exemplo (os grifos são nossos):

Aluga-se, para ama-de-leite, um preta com leite de 15 dias, muito limpa, de bom leite e sabe coser e tratar bem de crianças". "Vende-se uma preta para ama com muito bom leite, de 40 dias do primeiro parto, é muito carinhosa para criança, no tendo vicio algum e é muito sadia..." "aluga-se uma riquíssima ama, com leite de doze dias, mui carinhosa, sabendo coser perfeitamente e tratar de crianças com melindre e desvelo". (Giacomini, 1988, p.52-53)

Nos anúncios, com implícita ausência dos filhos das amas de leite, percebe-se a evidência da prática de separar a mãe dos filhos. Mostra-se também as características que eram levadas em conta para aquisição de um escravo doméstico, em sua grande maioria as mulheres escravas. Estas exigências não eram suficientes, uma vez que ainda se discutia a influência "corrompedora" destas escravas no interior das famílias brancas.

A falta de relatos mais precisos e mais ricos de detalhes limitam um aprofundamento da questão ou mesmo fazer muitas afirmações. Mas, não se pode pensar que dentro do processo escravocrata existiam discriminações do processo de "seleção" para as diversas

tarefas, com critérios sinuosos? A mulher, escrava dentro do processo não era duplamente oprimida? O ser mulher e negra não lhe trazia um fardo ainda maior na sua condição escrava, analisando as dificuldades nos processos de reprodução, constituição e privacidade familiare não esquecendo dos abusos sexuais que eram legitimados?

A escravatura teve fim oficialmente em 1888, com substituição da mão de obra escrava negra pelo imigrante europeu. Quais as implicações destes acontecimentos para a mulher negra, ex-escrava, agora trabalhadora livre no Brasil?

#### **2.4.2 movimentos de mulheres negra no estado de Alagoas**

Buscando entender o que acontece com a mulher negra e trabalhadora, podemos discutir o trabalho da mulher negra no nosso estado Alagoano que se torna uma tarefa bastante ampla e complexa. Assim, procura-se aqui brevemente, delinear alguns marcos do trabalho da mulher negra no Brasil a partir do contexto do movimento de mulheres. O trabalho das mulheres negras bem como o referido movimento, estão relacionados com os momentos políticos e sociais da história,

procurando destacar a organização das mulheres frente as dificuldades encontradas no mundo do trabalho.

A partir do século XX a participação no mundo do trabalho para as mulheres começou a ser mais intensa. No país passamos por várias transformações econômicas. Com o aumento das indústrias, o aumento de emprego também acontece para as mulheres, porém para as mulheres dos estratos médios. As mulheres passam a ter inserção no mercado formal de trabalho, principalmente no setor terciário da economia. Aumenta o número de mulheres nas profissões de professoras, enfermeiras, empregadas domésticas, datilógrafas, telefonistas - entre outras. Para muitas mulheres, da classe média, o trabalho extradomiciliar começa ser cada vez mais uma realidade, uma vez que as camponesas e as mulheres das camadas populares já tinham participação no setor de serviços em maior escala (Leite, 1982).

Em 1917, a mulher é aceita para o serviço público. Percebe-se que estas profissões, em sua maioria, são o que poderia chamar de uma extensão dos trabalhos domésticos. Ao pensar na profissão de enfermeira, por exemplo, percebe-se que a mulher sempre exerceu

funções similares dentro do âmbito familiar, cuidando dos doentes, fazendo partos e curativos(Leite, 1982).

Na década de 20, com mudanças socioeconômicas e ideológicas, nascem movimentos de contestação ao sistema vigente. Neste contexto forma-se o movimento sufragista brasileiro (Alves, 1890). Com o surgimento da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), inicia a campanha pelo direito ao voto. a luta pela proteção ao trabalho e por outros direitos civis das mulheres com o Decreto 21076, de 24/02/1932, em 32 quando é promulgado o Código Eleitoral que aprova junto com o voto secreto o voto feminino (Leite, 1982).

Leite, ao citar Alves, ressalta que:

Para a mulher trabalhadora, a bandeira das sufragistas não teve o mesmo significado que assumiu para as mulheres das camadas médias e da burguesia. As mulheres da classe trabalhadora envolvidas nas lutas trabalhistas e sobrecarregadas pelo trabalho doméstico acreditavam que 'sueexclusão da vida política era um reflexo de sua opressão econômica'. Por isso, no que toca mulher trabalhadora, continuaesta autora, `seu campo de batalha primordial era o nível econômico, onde mais concretamente se colocava sua exploração'.(Leite, 1982. p. 12)

Embora neste momento não pretenda analisar

categorias específicas, importante destacar a discriminação socioeconômica perpassada nas relações de luta dentro do próprio movimento feminista. Assim, pode-se perguntar se as diferenças são apenas entre homens e mulheres, ou existem outros elementos discriminatórios. Cabe também ressaltar, que como somente as mulheres alfabetizadas votavam, as mulheres negras que em sua maioria não eram alfabetizadas, então eram excluídas.

Em 1934, a Constituição assegura que homens e mulheres devem receber salários iguais, e o trabalho noturno - das 22 às 5 horas. O movimento sufragista passa empenhar-se por outras reivindicações como por exemplo a questão da maternidade, da infância, e em alguns direitos civis da mulher.

No pós guerra (1945-1949), frente as dificuldades de natureza econômica, as mulheres organizam-se nos bairros e politicamente pressionam o governo a partir dos problemas locais. No período seguinte (1949-1956), forma-se a Federação de Mulheres do Brasil (F.M.B.), com Alice Tibiriça como presidente. A própria Federação é fruto de luta pelo avanço do "movimento de mulheres a nível nacional, com o objetivo de

coordenar as iniciativas e campanhas nacionais, ampliando e unificando a participação das mulheres organizadas em entidades antes dispersas" (Leite, 1982, p.13).

O Movimento de Mulheres passa por um marco importante, a partir de 1975, aliado ao movimento operário-popular. Neste mesmo ano, as mulheres criam o Movimento Feminista pela Anistia aos Presos Políticos e o Movimento Contra o Custo de Vida. Em 1979, surge o Movimento de Lutas por Creches, a partir do I Congresso da Mulher Paulista em 1979, movimento este que trabalhava com clube de mães, associações de donas de casa procurando conscientizar, reivindicar e denunciar a qualidade de vida da periferia — enfatizando a consciência e organização política das mulheres.

Em junho de 1980, realizado em Valinhos, São Paulo, um encontro de grupos feministas. Deste encontro surgem duas linhas de atuação. sendo uma linha da denúncia contra a violência a qual as mulheres estão expostas, no trabalho e principalmente no lar; e a luta para planejar livremente o seu processo de reprodução. Existe uma preocupação grande com a

violência doméstica, porém outros tipos de violência começa mais ser percebidos e sentidos pelas mulheres. por exemplo, no que se refere ao mundo do trabalho, passando a ser pauta de reivindicações.

Embora, neste trabalho, o resgate na história seja breve, pode-se perceber que a trabalhadora no Brasil surge frente a muitas dificuldades para desenvolver suas atividades e criar espaços de lutas e reivindicações. Além disso, dentro do próprio movimento existiam diferenças quanto a participação e os benefícios; percebe-se que mulheres de estratos médios da sociedade eram as mais favorecidas. Isso porque, muitas mulheres que participaram deste movimento eram as dos estratos médios da sociedade (geralmente universitárias); também participavam as donas de casa, e trabalhadoras de diversas categorias profissionais (Leite, 1982).

Embora pouco mencionadas as mulheres negras no Brasil têm sua história de luta. E são as relações da mulher negra com o mundo do trabalho que pretendendo discutir agora com mais especificidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com diversos estudos feitos, década após década, nota-se que os negros estão concentrados em setores que remuneram mal, e que mesmo investindo em educação, esse investimento não tem retorno significativo, pois sofrem com grandes taxas de desemprego. São os negros também os que se inserem no mercado de trabalho mais cedo, e os que saem dele mais tarde. É interessante como a abordagem nos lembra de que o país não é constituído de pessoas que foram escravizadas, mais que os ex-escravocatas ficam intencionalmente (ou não) em uma posição invisível nas pesquisas, para não provocar incômodo, o que não traz relevância real para os estudos, já que quem escravizou permanece sempre ausente, e sem sua real responsabilidade nessa situação de desigualdade das pessoas negras, e especificamente das mulheres negras (SILVA, 2010, p.6).

Enfim, numa perspectiva de resgate, precisamos marcar presença na construção de uma nova sociedade utilizando-nos dos instrumentos possíveis a desconstrução de ideias e atitudes que venham negar direitos e gerar falta de humanidade entre sujeitos inseridos em diferentes segmentos sociais de

forma quetais indivíduos sejam emancipados realmente (SILVA, 2010, p. 7).

Os resquícios do período escravocrata, aliados à falta de formação e ao racismo são os fatores resultantes nos baixos cargos e na baixa remuneração dessas mulheres.

Em um evento para discutir a participação e representatividade femininas, nas áreas de comunicação a atriz Tais Araújo deixa claro a importância de se discutir racismo em todos os ambientes, visto que quando isso não é feito, a dificuldade para combatê-lo cresce e ajuda a perpetuá-lo no dia-a-dia. Essa fala é cada dia mais urgente e atual, ainda mais considerando-se o grande número de mulheres em nosso país; e o número de violências e denúncias não apuradas e silenciadas (MARINELLI, 2017).

Eu sou o Brasil. Eu sou a exceção que só serve comprovar a regra. [Me sinto sozinha] totalmente. Eu fui pinçada, escolhida para ocupar esse espaço. Quando olho para trás, vejo que não tem o mesmo investimento. Na minha empresa [Globo], dentro da Editora Abril. Não tem o mesmo investimento nas minhas colegas, assim como que tem em mim. Só eu faço as capas das grandes revistas. No fim do ano passado, até fiz um post com todas as meninas negras, dizendo que queria vê-las nas capas também. Se não, meu trabalho não tem valor. [...] O grito é fundamental, é necessário. É igual ao Oscar. [No ano passado, a premiação

sofreu duras críticas por não haver candidatos negros]. O Oscar deste ano é resultado da quizumba que aconteceu no ano passado. Quantos “Moonlights” devem ter sido feitos e nem ficamos sabendo? Para os padrões deles, foi um barato de se fazer e é o filme mais lindo que já assisti na minha vida. Por isso grito é fundamental. Quando eu fiz [a novela] Chica da Silva, as pessoas faziam o que queriam comigo. Eu era um fantoche. Não fui educada nem preparada para falar, ou me expor. Eu fui silenciada a minha vida inteira. E olha que eu fui uma menina que morou na Barra da Tijuca (bairro nobre do RJ) (MARINELLI, 2017).

A primeira CEO negra e brasileira, Rachel Maia, reforça a importância dessas denúncias e o dever das empresas em abraçar verdadeiramente a diversidade. Ela faz partedo seletto grupo de 0,4% de mulheres negras presidentes das maiores empresas no mundo. A gestora não chegou onde chegou por acaso e nem por sorte, e aproveita o patamar em que se encontra para prover inclusão para outras mulheres negras, através do ativismo em projetos de promoção a equidade salarial entre homens e mulheres, e a capacitação de mulheres residentes nas periferias (PINHO, 2017).

A empreendedora Daniele da Mata, fundadora da Damara Makeup, atualmente roda o Brasil com o projeto Negras do Brasil, cujas aulas e palestras são de auto maquiagem para mulheres negras. A empresária que

antes de empreender, trabalhou numa fábrica de cosméticos, fala sobre a importância do reconhecimento da beleza negra para as mulheres negras, sobre o quão difícil é se reconhecer bonita na infância mesmo tendo convivido a vida toda com mulheres negras e fortes. Reforça também a importância da resistência feminina frente ao racismo institucionalizado no nosso país (BERTHO, 2017).

Criada por sua mãe, avó e tias, Daniele cresceu entre mulheres negras fortes, mas mesmo assim não conseguia reconhecer sua beleza na infância e adolescência. "Eu não gostava do meu cabelo, da estrutura do meu corpo e do meu nariz. Não me sentia bonita em nada e não tinha referências do meu tipo de beleza", lembra ela, que não usava maquiagem. "Até porque não havia muitas tonalidades para a minha pele" (BERTHO, 2017).

É perceptível a importância da representatividade desde a primeira infância das mulheres negras, pois tudo o que essas crianças veem representa o ideal europeu (branco, olhos claros, nariz e lábios finos, esguio), instituído no país no período pós-abolição. O cumprimento da Lei 10.639/2003, já citada é uma das formas de garantir que essa representatividade comece a acontecer.

A pouca representatividade negra nas empresas e

na mídia brasileira só ajudam a reforçar a ideia de que o lugar do negro não é onde se tem destaque, e sim nos bastidores ou locais de pouco ou nenhum acesso. Algo que o empreendedorismo negro vem lutando para deixar no passado; são elas: Reafro, Movimento Back Money, Afrobusiness, entre outras iniciativas que buscam oferecer formação, suporte e divulgação para empreendedores negros, através de cursos, palestras e debates, e da criação de plataformas digitais que reúnem diversos empreendedores negros.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Tânia. Mulheres no Mercado de Trabalho: Onde Nasce a Desigualdade?. In: Consultora Legislativa da Área V, Direito do Trabalho e Processual do Trabalho. Câmara dos Deputados. Brasília. 2016. Arquivo em PDF.

ARAUJO, Ariella Silva. A Mulher Negra no Pós Abolição. In: Revista da ABPN, v. 5, n. 9. p. 22 a 36. Universidade Estadual Paulista. Araraquara. 2013. Arquivo em PDF.

BENTO, Maria Aparecida Silva. A mulher negra no mercado de trabalho. In: Revista Estudos Feministas. p. 479 a 488. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. 1995. Arquivo em PDF.

BERTHO, Helena. Daniele da Mata usa a maquiagem como ferramenta para encarar o racismo. Disponível em: Acesso em: 02 ago. 2017.

CAFFÉ (sic) Torrado. In: Enciclopédia Itaú Cultural de Arte e Cultura Brasileiras. Itaú Cultural. São Paulo. 2018. Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2018.

CANAL VIVA. Fotos do Sítio do Pica Pau Amarelo. Disponível em: Acesso em: 02 set. 2017.

CANDIDO, Marina P. O Limite Tênuo Entre Liberdade E Escravidão Em Benguela Durante A Era Do Comércio Transatlântico. In: Afro-Ásia 47. p. 239 a 268. Universidade Federal da Bahia. 2013. Arquivo em PDF.

CHIAVENATO, Idalberto. Recursos Humanos: O Capital Humano das Organizações. 9ª Edição. Elsevier. Rio de Janeiro. 2009.

CONT, Valdeir Del. Francis Galton: eugenia e hereditariedade. In: Scientiae Studia. V. 6, n. 2, p. 201-218. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2008. Arquivo

em PDF.

United Nations Human Rights Fellow of African Descent, Mestre em Desenvolvimento Econômico, com concentração em Economia Social e do Trabalho (Unicamp), Especialista em Planejamento e Orçamento (Enap), Bacharel em Administração (UFBA). Agradeço à Cecília Bizerra pelos comentários que permitiram o aperfeiçoamento do texto.  
[https://www.geledes.org.br/amulhernegranomercadodetrabalhoporbeatriznascimento/?gclidCjwKCAiAmrOBBhA0EiwArn3mfJrvkB89vNo5MCTUILEflyF5Ch0o2x8uy8blDVS75mxthlnpxo0DdhoC-MYQAvD\\_BwE](https://www.geledes.org.br/amulhernegranomercadodetrabalhoporbeatriznascimento/?gclidCjwKCAiAmrOBBhA0EiwArn3mfJrvkB89vNo5MCTUILEflyF5Ch0o2x8uy8blDVS75mxthlnpxo0DdhoC-MYQAvD_BwE).

<sup>3</sup> Como os conceitos de racismo institucional e estrutural, por exemplo.

<sup>4</sup> Como os programas de suporte às mulheres negras, a exemplo do Programa Marielle Franco do Fundo Baobá, do qual faço parte; e do Prêmio Lélia González, realizado pela Associação Brasileira de Ciência Política, entre outros.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ, Lélia. Cultura, etnicidade e trabalho.: Efeitos linguísticos e políticos da exploração da mulher. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Orgs). Por um feminismo afro- latinoamericano: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 25-44.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ, Lélia. A mulher negra na sociedade brasileira: Uma abordagem políticoeconômica. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Orgs). Por um feminismo afro- latino- americano: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 49-64.

<sup>7</sup> GONZÁLEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia(Orgs). Por um

feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p.75-93.

<sup>8</sup> COLLINS, Patricia Hill. Pensamento Feminista Negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.  
<sup>9</sup><https://www.geledes.org.br/o-machismo-tambem-mora-nos-detalhes/>

<sup>10</sup> KILOMBA, Grada. Memórias da plantação: Episódios de racismo cotidiano. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

<sup>11</sup> MOREIRA, Adilson. Racismo Recreativo. São Paulo: Sueli Carneiro/Pólen, 2019.

<sup>12</sup><https://www.geledes.org.br/wpcontent/uploads/2011/10/1646650750-1-PB.pdf>

<sup>13</sup> FRANCO, Marielle. A emergência da vida para superar o anestesiamiento social frente à retirada de direitos: o momento pós-golpe pelo olhar de uma feminista, negra e favelada. In: BUENO, BURIGO, PINHEIRO-MACHADO, SOLANO (org). Tem saída? Ensaios críticos sobre o Brasil. Porto Alegre: Editora Zouk, 2017.

ARCHENTI, Nélide; ALBAINE, Laura. O Feminismo na política. Paridade e violência política de gênero na América Latina. “Participação político feminina na América Latina”, Cadernos Adenauer, XIX, n. 1, p. 9-24, 2018. ARENDT, Hannah. ([1953] 1993), “Compreensão epolítica”, in ARENDT, Hannah, A dignidade da política, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1993.

BOLÍVIA. Lei n° 243, de 28 de maio de 2012. Disponível em : <http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20130725/ley-n%C2%BA243-contr-a-el-acoso-y-violenciapolitica-hacia-las-mujeres>. Acesso em: 25 nov. 2021. BRASIL. Relatório/Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV,

2014. vol. I. Disponível em:  
[http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_1\\_digital.pdf](http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf) . Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Código de ética e decoroparlamentar da Câmara dos Deputados : aprovado pela Resolução n. 25, de 2001. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

<https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivos/Codigo%20de%20Etica%20da%20CD.pdf>

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. BRASIL. LEI N° 14.192 DE 04 DE AGOSTO DE 2021 n° 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. LEI N° 14.192 DE 04 DE AGOSTO DE 2021, [S. l.], 27 nov.2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20192022/2021/lei/l14192.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/lei/l14192.htm). Acesso em: 25 nov.2021.

BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. Comitê. VIDAS EM LUTA: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. PERÍODO 2018-2020/1. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2020. Disponível em:<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/DossieVidasemLuta.pdf>. Acesso em: 25 nov.2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 5295/2020, de 27 de novembro de 2020. Cria mecanismos de enfrentamento ao assédio e à violência política contra mulheres candidatas no exercício da vida política. [S.l.], 27 nov 2020. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_most\\_rarintegra;jsessionid=node013cx503mvfzedbpwre5foa953109384.node0?codteor=1944538&filename=PL+5295/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_most_rarintegra;jsessionid=node013cx503mvfzedbpwre5foa953109384.node0?codteor=1944538&filename=PL+5295/2020) . Acesso em: 25 nov. 2021.

Referências Bibliográficas 92 DE BRASÍLIA, Consenso. XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010. Disponível em: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/informe\\_brasilconsenso\\_de\\_brasilia.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/informe_brasilconsenso_de_brasilia.pdf) . Acesso em: 25 nov. 2021.

DE QUITO, Consenso. X Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, v. 49, 2007. DE SANTO DOMINGO, Consenso. XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013. FERRUGEM, Daniela. Guerra às Drogas e a manutenção da hierarquia racial. Orientador: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Isabel Barros Bellini. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - PUCRS, Porto Alegre, 2018. GARCÍA REYES, Christian Uziel; VÁZQUEZ CORREA, Lorena; PALAZUELOS COVARRUBIAS, Israel. Dictámenes legislativos en materia de violencia política en razón de género. 2018. GONZALEZ, Lélia. “Racismo por omissão”. Folha de São Paulo, São Paulo, 13ago. 1983. GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei ordinária n° 49181, de 23 de julho de 2021. INSTITUI O ESTATUTO DA MULHER PARLAMENTAR E OCUPANTE DE CARGO OU EMPREGO PÚBLICO NO MBITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEI N° 8.621 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2019., [S. l.], 27 nov. 2021. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/eb2d1e390d9cdd9c032584b7006b>

7c4a?OpenDocument. Acesso em: 25 nov. 2021.

GUADARRAMA SANCHEZ, Gloria Jovita; AGUILAR PINTO, Emma del Carmen. Las diversas lecturas del concepto de violencia política en razón de género en México (2010-2020). *Convergencia*, Toluca, v. 28, e14538, 2021. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S140514352021000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140514352021000100005&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 18 nov. 2021. Epub 06-Mayo-2021. <https://doi.org/10.29101/crcs.v28i0.14538>.

Instituto Alziras, *Perfil das Prefeitas no Brasil: mandato 2017-2020*, “Eleitas: mulheres na política, 2018. Disponível em: <http://alziras.org.br/projetos#PrefeitasBrasileiras>. Acesso em: 25 nov. 2021.

INSTITUTO MARIELLE FRANCO; MOVIMENTO MULHERES NEGRAS DECIDEM. LOURENÇO, Ana Carolina (org.); MARQUES, Juliana (org.). *Para onde vamos?* 1. ed. [S. l.: s. n.], 2020. 40 p. v. 1. Disponível em: <https://www.paraondevamos.org/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

INSTITUTO MARIELLE FRANCO, JUSTIÇA GLOBAL, TERRA DE DIREITOS. *A violência política contra mulheres negras. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/93comissoes/comissoespermanentes/cdhm/arquivos/pesquisainstituto-mariellefranco>. Acesso em: 25 nov. 2021.*

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL. LEY n° LEY N° 243, de 28 de maio de 2012. LEY CONTRA EL ACOSO Y VIOLENCIA POLÍTICA HACIA LAS MUJERES. [S. l.], 28 maio 2012. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90>

299/104007/F226460565/ BOL90299.p%20df. Acesso em: 25 nov. 2021.

LOURENÇO, Ana Carolina (org.); FRANCO, Anielle (org.). Candidaturas negras e eleições 2020. A radical imaginação política das mulheres negras brasileiras. Editora Oralituras. 2020 MÉXICO. Política. -Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. Disponível em: [https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

MULHERES, ONU. Norma marco para consolidar a democracia paritária. Parlamento Latinoamericano & Caribeño, 2015. OAS.

Declaration on Political Harassment and Violence Against Women. Disponível em: [www.oas.org/en/cim/docs/DeclaracionViolenciaPolitica-EN.pdf](http://www.oas.org/en/cim/docs/DeclaracionViolenciaPolitica-EN.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

OAS. Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, “Convenção De Belém Do Pará”. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-61.htm> . Acesso em: 25 nov. 2021.

PREFEITURA RIO DE JANEIRO. Decreto nº 49181, de 23 de julho de 2021. Institui o Comitê de Prevenção e Enfrentamento à Violência Política Contra as Mulheres - Comitê Marielle Franco. Disponível em: [https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir\\_materia/747548/5030](https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/747548/5030). Acesso em: 25 nov. 2021.

REDAÇÃO. Violência afasta mulheres da política, dizem debatedoras. Senado Notícias, [S.l.], p.-,5 mar. 2020. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/05/violenciaafastamulheresdapoliticadizemdebatedoras>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SILVA, Roberta Cristina Eugênio dos Santos. As prefeitas negras no Brasil e a violência política de gênero: um ensaio sobre desigualdade de gênero, violência política e raça. 111p. Dissertação (Mestrado em Direito) –Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

STAKE, Robert E. Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares. Graó, 2006.

TORRES GARCÍA, Isabel. Violencia contra las mujeres en política. Investigación en partidos políticos en Honduras, NDI.

## OS DESAFIOS DA MULHER NEGRA NO MERCADO DE TRABALHO ATUAL NO ESTADO DE ALAGOAS.



**Christiano Costa dos Santos** é Jurista (Faculdade Delmiro Gouveia-FDG), Técnico em Confeitaria e Padaria (SENAC – AL), Confeiteiro pela empresa GBARBOSA 81, Maceió/AL. O tema desenvolvido é de grande relevância não apenas para o Estado do Alagoas ou para o Brasil, mas sim para todo o mundo, por isso deixo aqui meu sentimento e respeito a todas as mulheres negras e diante de tanta politização em qualquer assunto que se aborda, deixo aqui uma frase de Sueli Carneiro para refletirmos: Somos seres humanos como os demais, com diversas visões políticas e ideológicas. Eu, por exemplo, entre esquerda e direita, continuo sendo preta.” Sueli Carneiro - Fundadora do Geledés – Instituto da Mulher Negra. **Instagram:** @christianopejigan. **E-mail:** christianopejigan@gmail.com.

## CAPÍTULO 6

# CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DO MUNICÍPIO DE URANDI/BA: ANÁLISE DA LEGALIDADE DOS CONTRATOS DE TRABALHO ENTRE OS PERÍODOS DE 2013 A 2022

Getúlio Maurício de Souza Silva

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37 inciso IX, define que os servidores públicos serão contratados via concurso público, entretanto, em diversas ocasiões e por vários fatores, haverá a defasagem no rol de servidores. Nesse sentido, para que seja feito a recolocação de servidores será necessário a realização de novo concurso público. Tem-se desse modo, a urgência na contratação de novos servidores, doutro lado, o obstáculo com a relativa demora para realização de novo processo. Nesse interim, urge a necessidade de se suprir tal demanda de maneira mais célere e que atende os requisitos legais mínimos. A contratação temporária elencada no artigo citado tem o objetivo de atender a demanda imposta com maior celeridade. Isso não justifica a contratação de servidores de maneira desconexa com a constituição. Sendo assim, conforme previsão anterior do legislador, vislumbrou a necessidade de legitimar as contratações, sendo editada a Lei Federal de nº 8.745/1993 (posteriormente alterada pelas Leis 9.849/99, 10.667/2003, 10.973/2004, 11.123/2005 e 11.440/2006). Ressalte-se que esta lei federal servirá como parâmetro para a edição da demais leis, sejam estaduais ou municipais.

**Palavras-Chaves:** Concurso público. Contratação temporária. Processo seletivo simplificado.

## ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 in its article 37, item IX, defines that public servants will be hired via public tender, however, on several occasions and for various factors, there will be a lag in the list of servants. In this sense, for the replacement of servers to be carried out, it will be necessary to carry out a new public tender. Thus, there is the urgency in hiring new servers, on the other hand, the obstacle with the relative delay to carry out a new process. In the meantime, there is an urgent need to meet this demand more quickly and that meets the minimum legal requirements. The temporary hiring listed in the aforementioned article aims to meet the demand imposed more quickly. This does not justify hiring civil servants in a way that is disconnected from the constitution. Therefore, according to the legislator's previous provision, the need to legitimize the hirings was envisioned, with the enactment of Federal Law No. 2006). It should be noted that this federal law will serve as a parameter for the enactment of other laws, whether state or municipal.

**Keywords:** Public tender. Simplified selection process. Temporary hiring.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, Inciso IX, prevê a contratação temporária de pessoal para atendimento da necessidade temporária de excepcional interesse público. Determinou ainda que caberá a lei infraconstitucional a responsabilidade para criação do regramento específico para cumprimento do comando constitucional. Ocorre que, a falta de definição objetiva dos pré-requisitos autorizativos para esse tipo de contratação abre lacunas para interpretações e inferências distintas da sua finalidade, tornando este instrumento de contratação passível de flexibilização conforme as leis de cada ente, seja da união, estados, DF ou municípios.

Pontua-se que o art supracitado trata-se de norma jurídica de eficácia limitada que depende de regulamentação para adquirir capacidade de produzir efeitos. Nesse sentido, em âmbito federal, a contratação por prazo determinado foi disciplinada pela Lei n° 8.745/1993 (posteriormente alterada pelas Leis 9.849/99, 10.667/2003, 10.973/2004, 11.123/2005 e 11.440/2006). Aplicando-se aos órgãos da Administração Direta federal, às autarquias e às fundações públicas federais. Na referida lei a necessidade e provisoriedade da demanda pode ser exemplificada pelos casos de calamidade pública,

assistência e emergência em saúde, realização de recenciamentos, entre outros. Nesses casos, a urgência na contratação necessita de maior celeridade para que a demanda seja atendida, o que não aconteceria em caso de processo normal de contratação de pessoal. Nestes casos, em razão da urgência, a contratação prescindirá, até mesmo, de processo seletivo, conforme permite o §1º, do art. 3º, da Lei 8.745/1993. É mister mencionar que, encerrados os motivos que ensejaram a adoção de tais medidas, tais contratações não se sustentariam sendo necessário a finalização dos contratos. Nesse sentido pontua o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello:

Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos).

Pelo exposto, o suprimento adicional de pessoal via contrato temporário, justificar-se-á apenas em casos de demandas extraordinárias e provisórias. Destaque-se, no entanto, que na esfera estadual e municipal, diferentes leis regulam o assunto. Podemos encontrar, então, vários tipos de normas, cada qual com seu prazo e regime de vínculo jurídico, estabelecendo de diferentes maneiras a relação do

contrato por tempo determinado na administração pública, algumas vezes inconstitucionalmente.

Em âmbito municipal, entre 2013 e 2020 vigorou a lei Municipal de nº 141/2013, sendo alterada pela Lei Municipal de 322/2021<sup>39</sup>, que tem por objetivo disciplinar as contratações temporárias no Município de Urandi/BA, em atendimento ao comando constitucional entabulado no artigo 37 inciso IX.

## **2. EXCEPCIONALIDADE DOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS**

Em regra, a admissão de servidor público se dará mediante a aprovação em concurso público: CF, art. 37, II. As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas de maneira restritiva. Cite-se os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme a CF/88, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.

---

<sup>39</sup> Lei que rege a contratação de servidores temporários no Município de Urandi-BA.

### **3. CONTRATOS TEMPORÁRIOS NO MUNICÍPIO DE URANDI/BA – 2013 a 2022**

A utilização de contratações temporárias no Município de Urandi/BA pode ser considerada com regra, enquanto os concursos públicos como exceção, mesmo diante do comando constitucional para a realização de certames públicos com provas ou provas e títulos.

Vários editais foram publicados com o intuito de regularizar a situação no município, entretanto, considerando que tais pleitos foram revogados pela administração ou suspensos por decisões judiciais, pois estavam eivados de irregularidades. Nesta esteira, não restou alternativa senão o município socorrer-se da mão de obra temporária, ainda que a mesma fosse utilizada somente em casos específicos, para que máquina pública não deixasse de prestar os serviços a sociedade. Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 3.247 de relatoria da Ministra Carmen Lucia:

O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. A alegada inércia da administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre

quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal.

[ADI 3.068, red. do ac. min. Eros Grau, j. 25-8-2004, P, DJ de 23-9-2005.] = ADI 3.247, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-3-2014, P, DJE de 18-8-2014. (g.m).

A sociedade é destinatária das políticas públicas não sendo razoável ou legal que ela sofra colapsos no atendimento. Por outro lado, os entes públicos não podem fazer uso das contratações temporárias de maneira desordeira, confrontando assim, a Constituição Federal de 1998, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Por necessidade temporária entende-se a qualificada por sua transitoriedade; a que não é permanente; aquela que se sabe ter um fim próximo. Em suma, a que é passageira. (...) A necessidade a ser atendida, além de temporária, há de ser de excepcional interesse público. Este não há de ser relevantíssimo, mas tão-só revelador de uma situação de exceção, de excepcionalidade, que pode ou não estar ligado à imperiosidade de um atendimento urgente. Por certo, não precisa, nem a Constituição Federal exige, que haja a necessidade de um atendimento urgente para legitimar a contratação. Basta a transitoriedade da situação e o excepcional interesse público. Mas, ainda, não é tudo. Tem-se de demonstrar a impossibilidade do atendimento com os recursos humanos de que dispõe a Administração Pública ou, conforme (Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta. 2. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 82)

Nesse sentido, diante do número insuficiente de servidores, e do possível impedimento de realização de novo certame, o Município de Urandi/BA, se vale da contratação por tempo determinado para atendimento às necessidades temporárias de excepcional interesse público, em obediência ao artigo 37, IX, da Constituição Federal de 1988.

Necessário se compreender, portanto, que a natureza permanente de certas atividades públicas – como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública – não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir uma demanda eventual ou passageira. É essa necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente que autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República.

### **3.1 Processo seletivo e o quantitativo de vagas**

O parágrafo 5º do artigo 4º da lei 141/2013, enfatiza que o recrutamento do pessoal será efetivado mediante processo seletivo simplificado. Entretanto, não especifica qual método será utilizado no processo. Nesse sentido, é razoável apontar que, preferencialmente, a seleção será

realizada por meio de provas ou provas e títulos o que empreende um caráter mais impessoal. Frise que a contratação temporária não deverá ser realizada utilizando-se meramente como critério a entrevista pessoal. Nesse sentido, observa Luísa Cristina:

A possibilidade de o Estado firmar contratos não afasta, em momento algum, a submissão da atividade administrativa à legalidade. O que ocorre é desenvolvimento de atividade contratual sob o jugo da lei: é na lei que está a disciplina base que permite e oferece fundamento para que o Estado Contrate(NETTO, 2005, p.284) (g.m)

Os critérios objetivos para a avaliação devem ter ampla publicidade e observância dos princípios da isonomia e impessoalidade, caso contrário, tornar-se-á meio de favorecimento direto a apadrinhados, o que que fere potencialmente o princípio da moralidade e legalidade.

Concernente ao quantitativo suficiente para atendimento as necessidades temporárias, cada ente deve se socorrer da legislação municipal que fixa o quantum de vagas e os respectivos órgãos, para formalizar a necessidade real de pessoal. Sendo assim, a oferta de vagas será proporcional a demanda de caráter transitório, considerando aí, possível cadastro reserva para futuras contratações.

A Lei Municipal de nº 141/2013 que vigorou até janeiro de 2021, não faz qualquer menção as especificidades do processo seletivo

ou quantidade de vagas ou em quais órgãos serão disponibilizadas. Tem aí o completo desvirtuamento entre o comando constitucional e a legislação municipal, desconfigurando assim, o Princípio da Moralidade, que é um dos pressupostos para que o ato administrativo seja válido. Ademais, o administrador, deve agir sempre de maneira reta e honesta, dentro da moral e dos bons costumes. Assim, tal princípio é elucidado como: “o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta.” (MEIRELLES, 2010, p. 92).

### **3.3. Vigencia e prorrogação**

Há situações em que a Constituição Federal/88, atribui ao legislador o poder de dispor sobre situações de relevância autorizadoras da contratação temporária de servidores públicos, exige-se o ônus da demonstração e da adequada limitação das hipóteses de exceção ao preceito constitucional da obrigatoriedade do concurso público. Desta forma, é mister citar que o comando fixado no inciso IX do art. 37 da CF/88 foi regulamentado por uma lei federal, como disposto:

A Lei Federal nº 8.745/93 traz diretrizes que devem ser seguidas por leis estaduais e municipais, como, por exemplo, a indicação de

casos de necessidades temporárias e a exigência de processo seletivo simplificado. Além disso, por óbvio, os pressupostos constitucionais, adiante delineados, são também inafastáveis para todas as esferas da Administração Pública. SILVA, 2015.

Seguem alguns exemplos extraídos dos artigos 2º e 4º da lei:

I - Assistência a situações de calamidade pública;

II - Assistência a emergências em saúde pública;  
Prazo máximo: 6 (seis) meses, com possível prorrogação desde que não exceda a 2(dois anos)

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

Prazo máximo: 1 (um) ano

Prorrogação: É admitida prorrogação do contratado, desde que o prazo total não exceda a 3 (três) anos.

Foram observado pela lei as situações que ensejariam as contratações, prazos de duração, possibilidades de prorrogações. Dentro da perspectiva municipal, a Lei de nº 141/2013, não estabelece os prazos de duração ou prorrogação dos contratos temporários. A regra geral é que os contratos devem ter prazos fixos de duração e são improrrogáveis, ou podem serem admitidas prorrogações até um limite máximo, a fim de evitarem que se perpetuem as contratações, o que afrontaria o princípio constitucional do concurso público, que é a regra geral para a admissão de pessoal pelo Poder Público. Deste modo, a necessidade a ser atendida deve ter duração determinada,

bastando para isso a avaliação da regra constitucional, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello. Senão, vejamos:

A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar de concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, "necessidade temporária"), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar

Por fim, é mister registrar que a necessidade excepcional não pode ter sido gerada pela inércia do administrador público. Ou seja, é princípio norteador da Administração o planejamento, estando até mesmo positivado no art. 6º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/1967, onde está fixado que os órgãos e entidades públicas devem adequar as suas projeções de contratação de pessoal às necessidades do serviço e à disponibilidade financeira.

### **3.4 Extinção contratual**

O artigo 5º da Lei Municipal 141/2013, prescreve que as hipóteses de extinção do contrato dar-se-ão nas seguintes possibilidades:

I – A pedido do Contratado;

II – Pela conveniência da Administração e do interesse público a juízo da autoridade que procedeu a contratação;

III – pelo cometimento de falta disciplinar grave, apurada mediante sindicância, com garantia de ampla defesa.

Fixa o artigo 6º da lei que ao término do contrato, inciso I, e na hipótese de sua rescisão por conveniência da Administração, inciso II, quando o prazo de duração do mesmo for superior a 30 (trinta) dias, o contratado fará jus ao 13º. (décimo terceiro) salário, proporcional ao tempo de serviço prestado.

Tem-se que a finalização contratual não ocorrendo por motivo de falta disciplinar grave, os contratados farão jus ao decimo terceiro salário proporcional ao período de trabalho.

### **3.4.1 Lei Municipal de N° 322/2021**

A Lei Municipal de N° 322/2021, dispõe sobre a contratação de pessoal para prestação de serviços por prazo determinado, revogando assim, a Lei 141/2013. O artigo 4º da Lei 322/2021, menciona que o processo de seleção aplicado ao certame será o de seleção simplificada, e não faz qualquer menção ao teor do referido processo. Apesar de fixado prazo determinado para os contratos e posterior prorrogação, na prática são prorrogados

indefinidamente. Em caso de encerramento contratual, não foi feito qualquer menção a rescisão contratual.

diante da inexistência do cumprimento de alguma cláusula contratual, é lícito aos contratados socorrem-se ao Tribunal Regional do Trabalho com o intuito de receberem o valor correspondente. Na prática, o tribunal tem sido bastante incisivo quanto ao regime de contratação temporária, e, como esses contratos são utilizados de maneira insistente entre os municípios, o Tribunal Superior do Trabalho fixou sumula com objetivo de dirimir, de maneira simples e rápida o impasse, ainda que não equânime.

A Súmula 363 do TST regra o assunto com o seguinte teor: CONTRATO NULO. EFEITOS (nova redação) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário-mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

Entende-se que, independentemente da legislação constitucional e infraconstitucional concernente a prazos e requisitos para contratações, a desobediência a tais normas por entes municipais é costumeira. Nesse sentido, a penalização recai substancialmente sobre os contratados,

pois não terão nenhum direito a qualquer adicional, senão o mencionado anteriormente. Deixando livre para que os entes públicos municipais continuem com tais práticas sem serem incomodados quantos mais, punidos.

#### 4. POSICIONAMENTO DO STF

O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: **a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável**, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração. Desta forma, tratando-se de exceção à regra do prévio concurso público para admissão de pessoal no serviço público, a contratação temporária por excepcional interesse público deve ser submetida ao crivo do Poder Legislativo, a quem incumbe aferir o preenchimento dos requisitos constitucionais necessários à sua autorização, não cabendo ao Administrador, unilateralmente, asseverar que uma situação é excepcional,

justificando a contratação de pessoal, e estabelecer, ao seu alvedrio, qual o tempo de duração dessa excepcionalidade e as bases dos contratos a serem firmados em razão dela.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

A contratação só pode ser por tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Ademais, a lei deve prever os casos de contratação temporária de forma específica, não se admitindo hipóteses abrangentes ou genéricas. [...] Fora daí, tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude à Constituição.*(g.m)*

Na doutrina brasileira, consagrou-se o entendimento de que, além da previsão legal específica, são basicamente três os pressupostos exigidos para a admissão de servidores públicos sob o regime especial da contratação temporária: determinabilidade temporal, temporariedade da função e excepcional interesse público. A jurisprudência pátria, igualmente, não destoia desse entendimento, tendo o Supremo Tribunal Federal sedimentando posição nessa trilha:

1) A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público.

2) O concurso público, posto revelar critério democrático para a escolha dos melhores a desempenharem atribuições para o Estado, já

integrava a Constituição Imperial de 1824 e deve ser persistentemente prestigiado.

3) Deveras, há circunstâncias que compelem a Administração Pública a adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias e que desobrigam, por permissivo constitucional, o administrador público de realizar um concurso público para a contratação temporária.

4) A contratação temporária, consoante entendimento desta Corte, unicamente poderá ter lugar quando: 1) existir previsão legal dos casos; 2) a contratação for feita por tempo determinado; 3) tiver como função atender a necessidade temporária, e 4) quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público.

Nesse sentido, a Lei 6.915/1997 do Estado do Maranhão foi declarada inconstitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, INC. VII, DA LEI 6.915/1997 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO DAS EXPRESSÕES “NECESSIDADE TEMPORÁRIA” E “EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO”. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA PERMANENTE. TRANSITORIEDADE CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO. 1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública - não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional

**interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República. 2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição (ADI 3.247/MA, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 26/03/2014)**

Ademais, em obediência ao princípio da legalidade e da organização administrativa, todos os cargos da administração devem ser previstos e organizados em lei. Na prática, para cada secretaria será fixada o montante de cargos com as devidas especificações e a respectiva remuneração. Caso haja a falta de qualquer servidor efetivo, será necessário a publicação de processo simplificado onde constará a vaga temporária em aberto.

Nesse sentido, nos termos do art. 12 da Lei 8745/93, que disciplina o inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, aduz que o contrato firmado de acordo com esta Lei extinguir-se-á, sem direito a indenizações, pelos seguintes motivos: pelo término do prazo contratual; por iniciativa do contratado; e pela extinção ou conclusão do projeto, definidos pelo contratante, nos casos da alínea *h* do inciso VI do art. 2º. Entretanto, o parágrafo 2º

do referido artigo pontua que a extinção do contrato, por iniciativa do órgão ou entidade contratante, decorrente de conveniência administrativa, importará no pagamento ao contratado de indenização correspondente à metade do que lhe caberia referente ao restante do contrato.

É notório que os contratos temporários atendem a uma demanda momentânea e com prazo pré-fixados, entretanto, o regime temporário tem sido utilizado de maneira indevida, não atentando para os fins objetivados em lei como nos casos de reiterados contratos temporários. Nesse sentido, visando coibir tais práticas, o Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do Recurso Extraordinário de nº 1.066.677, posicionou-se no sentido de que: "Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações".(g.m)

No tocante a lei Municipal de 322/2022, a mesma não fixa qualquer valor a título indenizatório em caso de encerramento contratual, doutra maneira, os servidores contratados adquirirão o direito a tais benefícios diante das

sucessivas e reiteradas renovações contratuais, a indenização fixada nos termos anteriores tem o objetivo de coibir que tais contratações seja motivo impeditivo para realização de novos concursos públicos.

## CONCLUSÃO

Pelo exposto nos capítulos anteriores, está nítido a inconstitucionalidade das leis municipais analisadas, devido a divergência entre estas e os princípios constitucionais elencados no artigo 37 da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No quesito ausência de legalidade destaca-se a ausência de parâmetros mínimos com a constituição federal. Tem-se a impessoalidade pois não fora destacado qual processo seletivo simplificado seria eleito a fim de escolher os servidores contratados. Destaca-se a ausência de pressupostos básicos de respeito a sociedade a qual será direcionada os serviços, a falta de publicidade via edital para convocação dos interessados, por fim, ausência de eficiência no processo, pois, ao selecionar os escolhidos, tolhe-se o do acesso e o direito a oportunidade a um público maior que poderia ter sido selecionado de maneira mais eficiente aqueles que servirão a sociedade.

## REFERÊNCIAS

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira (in Curso de Direito Administrativo). 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. pag. 292):

SILVA, TAÍS FERREIRA DA. A INCONSTITUCIONALIDADE DOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 2015.

Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 3.247 de relatoria da Ministra Carmen Lucia: LEI COMPLEMENTAR 22/2000, DO ESTADO DO CEARÁ. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES DO ENSINO BÁSICO. CASOS DE LICENÇA TRANSITORIEDADE DEMONSTRADA. CONFORMAÇÃO LEGAL IDÔNEA, SALVO QUANTO A DUAS HIPÓTESES: EM QUAISQUER CASOS DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO (ALÍNEA “F” DO ART. 3º). PRECEITO GENÉRICO. IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO E OUTROS (§ ÚNICO DO ART. 3º). METAS CONTINUAMENTE EXIGÍVEIS. 21 de julho de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11501945>.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 147/8.

A Súmula 363 do TST regra o assunto com o seguinte teor: CONTRATO NULO. EFEITOS (nova redação) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003 [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_351\\_400.html#SUM-363](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-363).

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. A Contratualização da Função Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira(in Curso de Direito Administrativo). 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. pag. 392):

PRINZO, Luis César Duarte. Contratos temporários na administração pública. Rio de Janeiro: Dimensão, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª Ed. São Paulo : Malheiros, 2006.

TÁCITO, C. A. I. O. Moralidade administrativa. Revista de Direito Administrativo, v. 218, p. 1-10, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2.Turma). RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. DIREITO A DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E FÉRIAS REMUNERADAS, ACRESCIDAS DO TERÇO CONSTITUCIONAL... Recorrente: ESTADO DE MINAS GERAIS. Recorrido: BEATRIZ SALEH DA CUNHA. Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES: Min. Ellen Gracie, 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753145917>>. Acesso em: 05 de novembro de 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.417/8.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3247/MA. ART. 2º, INC. VII, DA LEI 6.915/1997 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO

DAS EXPRESSÕES “ NECESSIDADE TEMPORÁRIA” E  
“ EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO”.  
POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA  
PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA  
PERMANENTE. TRANSITORIEDADE  
CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO.  
26/03/2014. Disponível em:  
[https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP  
=TP&docID=7098736](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736)

## CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DO MUNICÍPIO DE URANDI/BA: ANÁLISE DA LEGALIDADE DOS CONTRATOS DE TRABALHO ENTRE OS PERÍODOS DE 2013 A 2022.



**Getúlio Maurício de Souza Silva** é Advogado, Jurista (Centro Universitário UniFG – Guanambi/BA), Pós-graduando em Direito Previdenciário e Prática Previdenciária, Pós-Graduando em Prática no Regime Próprio de Previdência Social e Previdência Privada e Previdência Complementar. O objetivo do estudo apresentado e publicado é oportunizar uma reflexão com relação às inúmeras leis criadas, sem as análises necessárias do que determina a nossa Constituição Federal, tornando tais dispositivos inconstitucionais, tendo, em sua maioria, nenhuma preocupação com os princípios que são elencados **o artigo 37 da nossa Carta Magna de 1988**, simplesmente não há o respeito pela **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**. O

foco do trabalho foi o Município de Urandi/BA, mas sabemos que em tantos outros municípios ocorre a mesma prática, muitas vezes o legislador quer agradar seu eleitor, esquecendo que ao ser eleito ele legisla para do o município e que sua responsabilidade antes de criar leis, é estudar as leis já existentes. Sou grato pela oportunidade de publicar este trabalho, desejo que alcance outros estudiosos e que este estudo possa contribuir para a evolução dos três poderes e, conseqüentemente, possa beneficiar toda a sociedade.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

- Abacaxi, 114, 220  
Abaixo, 108  
Abóbora, 220  
Abordado, 147  
Abordar, 17  
Aborrecimento, 156  
Abusivas, 177  
Acautelar, 22  
Ações, 63, 128  
Acompanhamento, 24  
Acordo, 37  
Acre, 80  
Acusação, 37  
Adesão, 176  
Administração, 204  
Administrativa, 21  
Admissão, 314  
Advogado, 38  
Aflorar, 212  
Agrária, 189  
Agravos, 121  
Agressões, 269  
Agrotóxicos, 221  
Agrupamento, 208  
Ajuizamento, 15  
Alagoano, 243  
Alagoas, 79  
Alíneas, 25  
Amapá, 81  
Amazonas, 81  
Ambiente, 124  
Âmbito, 131  
Ameaça, 28  
Ameaçar, 116  
Ameaças, 15  
Amenizadas, 269  
América Latina, 65  
Amigo, 127  
Ampla Defesa, 33  
Amplitude, 182  
Analisadas, 319  
Andamento, 28  
Ânimos, 25  
Anos, 122  
Antiguidade, 33  
Aplicação, 30  
Apresentação, 16  
Apresentados, 72  
Aquisição, 18  
Arbitrarias, 13  
Arcabouço, 183, 213  
Árduo, 247  
Artigos, 19  
Aspectos, 18  
Assédio, 124  
Assédio, 104  
Assegurar, 20, 96  
Atender, 193  
Ativa, 209  
Atividade, 203  
Atos, 15, 192  
Atribuir, 116

Atuar, 309  
Audiência, 13, 17, 66, 70  
Auto, 113  
Autoridade, 15, 17  
Autorização, 265, 307  
Avassalador, 222

## B

Bahia, 79  
Banana, 220  
Batata-Doce, 220  
Bem-Estar, 193  
Beneficiário, 184  
Branco, 253  
Brasil, 13, 165  
Burocraticamente, 95

## C

Cabimento, 92  
Capitalismo, 195, 201  
Capítulo, 15  
Capturado, 94  
Características, 37  
Cargo, 122  
Carro-Chefe, 66  
Casa Grande, 276  
Casos, 21  
Catalisadoras, 207  
Cautelaridade, 94, 95  
Ceará, 80  
Ceder, 35  
Certificação, 86  
Chefe, 253  
Circunstâncias, 29  
Cirurgia, 176  
Citado, 18

Civil, 155  
Classificação, 160  
CNJ, 98  
Código, 17  
Código, 16  
Código Brasileiro, 65  
Coentro, 220  
Coincide, 87  
Colaboração, 219  
Colocarem, 63  
Comarca, 24  
Comarca, 26  
Combate, 136  
Comoção, 18  
Comparativos, 17  
Competia, 116  
Comprometido, 148  
Comumente, 17  
Comuns, 196  
Conceitos, 15  
Concentração, 34  
Conclusivas, 71, 72  
Concreto, 20  
Concurso, 299  
Conduta, 159  
Conferido, 181  
Conflitos, 151, 234  
Conforme, 16, 310  
Confundidas, 20  
Congressos, 18  
Conhecimento, 30  
Conservadores, 64  
Constante, 153  
Constitucional, 303, 309  
Constitui, 18  
Constituição, 246, 307

Cônsul, 21  
 Consumidor, 184  
 Contexto, 33  
 Contrainteressado, 88  
 Contratação, 299, 302, 314  
 Contratados, 312  
 Contribuições, 209  
 Contribuir, 192  
 Cooperativas, 208  
 Corpo, 152  
 Corresponder, 214  
 Corrupção, 114  
 Cota Racial, 243  
 Cozinhar, 261  
 Crédito, 189  
 Crescimento, 220  
 Criação, 289  
 Crianças, 261  
 Criminal, 22  
 Criminalidades, 222  
 Criminosa, 27  
 Criticar, 116  
 Cuidar, 261  
 Culpa, 173  
 Culpabilidade, 31  
 Cumprimento, 301  
 Curto, 206  
 custódia, 17  
 Custódia, 13, 15

**D**

Dano, 162  
 Dano Psicológico, 104  
 Danos, 20  
 Danosa, 154  
 Decisão, 22  
 Dedutivo, 149  
 Defensor, 86  
 Defesa, 33  
 Definitivo, 20  
 Demanda, 128, 301  
 Demissão, 116  
 Democracia, 250  
 Democrática, 63  
 Democrático, 13  
 Denominações, 64  
 Denunciado, 263  
 Depreciativo, 114  
 Desapropriados, 225  
 Desapropriatório, 226  
 Descendente, 115  
 Desdobramento, 157  
 Desenvolvimento, 150, 191  
 Designado, 89  
 Desnecessárias, 13  
 Desobediência, 23  
 Desobrigarem, 180  
 Desordeira, 306  
 Desprivilegiados, 202  
 Destinatário, 116  
 Detectar, 15  
 Determinada, 36  
 Determinadas, 154  
 Detida, 96  
 Dever, 166  
 Dialético, 94  
 Dignos, 277  
 Dinheiro, 227  
 Direito, 13, 32  
 Disparidade, 268  
 Distribuição, 208

Ditames, 176  
 Doméstica, 245  
 Dominante, 161  
 Doutrina, 149  
 Doutrinas, 110  
 Duple Pressão, 273  
 Duplo, 114  
 Duração, 310  
 Dúvida, 36

**E**

Eclodirá, 184  
 Economia, 254  
 Econômica, 207  
 Econômicos, 198  
 Editada, 299  
 Educação, 243  
 Eficácia, 96  
 Eficácia Plena, 212  
 Eficazes, 27  
 Eliminar, 121  
 Emitida, 68  
 Empreendedores, 289  
 Empregado, 111, 116  
 Empresas, 147  
 Encarceramento, 95  
 Enquadra, 160  
 Entidades, 64, 208  
 Erradicação, 107, 198  
 Escoamento, 221  
 Escrava, 279  
 Escravocatas, 285  
 Escritório, 250  
 Esforços, 205  
 Espécie, 224  
 Esperado, 95

Estabelecendo, 30  
 Estado, 68  
 Estatísticas, 257  
 Estatutos, 122  
 Estrangeiro, 21  
 Evento, 163  
 Evitar, 28  
 Evolução, 96, 151  
 Excepcional, 304  
 Excepcionalidade, 16  
 Exerce, 120  
 Exercício, 251  
 Exigência, 236  
 Exíguo, 94  
 Existência, 130  
 Explícitas, 114  
 Exploração, 202  
 Explorada, 216  
 Expostas, 209  
 Expropriatório, 232  
 Extensão, 20  
 Extinguiu, 28

**F**

Fabricação, 199  
 Falida, 220  
 Familiar, 274  
 Famílias, 220  
 Favorecidas, 284  
 Feijão De Corda, 220  
 Finalização, 302  
 Financeira, 311  
 Firmações, 278  
 Física, 13  
 Flagrante, 65  
 Flexibilização, 301

Fontes, 247  
 Formular, 210  
 Fornecimento, 176  
 Forte, 32  
 Fundiária, 197

**G**

Gama, 208  
 Garantir, 19, 20, 28  
 Generalizações, 210  
 Governo, 191  
 Gozo, 213  
 Gratificação, 114  
 Graves, 205  
 Gravidade, 159  
 Gritos, 116

**H**

Hábeis, 39  
 Haja, 153  
 Hierárquico, 113  
 Hipossuficiente, 32  
 Hipótese, 40  
 Homem, 180, 253  
 Homologou, 17  
 Honra, 122  
 Humanização, 247  
 Humanos, 16  
 Humilhantes, 116, 117

**I**

Ideia, 263  
 Identidade, 263  
 Ilegais, 15  
 Ilegalidade, 87  
 Ilícita, 159  
 Ilícito, 148  
 Impeditivo, 318  
 Imperioso, 182  
 Impingidos, 177  
 Implantação, 77, 235  
 Implementação, 13, 205  
 Importância, 18, 203  
 Importante, 182  
 Imprescindível, 209  
 Imputáveis, 28  
 Inciso, 25  
 Inclusão, 287  
 Indenizações, 317  
 Independência, 158  
 Independentemente, 163  
 Indicar, 204  
 Indispensáveis, 31  
 Individuais, 213  
 Inerentes, 150  
 Inevitável, 159  
 Inexpropriabilidade, 231  
 Influenciasse, 246  
 Informações, 32  
 Informando, 29  
 Infraconstitucional, 66, 313  
 Infringido, 182  
 Ingressantes, 270  
 Início, 67, 72  
 Inimputabilidade, 28  
 Injustas, 167  
 Inocente, 31  
 Inserção, 13  
 Instituto, 17, 165  
 Instrução, 26, 29  
 Instrumentos, 19

Intensidade, 255  
Interesse, 191  
Internacionais, 13  
Introduzir, 236  
Inutilidade, 116  
Investigação, 15, 26  
Inviolabilidade, 31  
Invocada, 36  
Irradia, 30  
Irregularidades, 13, 247,  
305

## J

Jornais, 18  
Judiciário, 149  
Juiz, 16  
Juízo, 24  
Julgado, 31  
Jurados, 34  
Júri, 33  
Jurídicas, 161  
Jurídico, 30  
Jurisprudência, 149  
Justificar, 24  
Justificativa, 65

## K

Karl Marx, 201

## L

Laboral, 124  
Lacuna, 28  
Laranja, 220  
Lavar, 261  
Leciona, 155, 165  
Legal, 152

Legislador, 165  
Legislativo, 67  
Legitimar, 183  
Lei, 21  
Leis, 299  
Lento, 195  
Lesão, 157  
Liberdade, 13, 16, 17, 70  
Limites, 24  
Livre, 202  
Livros, 18  
Localizadas, 227  
Logicamente, 34  
Lugar, 208

## M

Magistrado, 33  
Magna, 110  
Mandioca, 220  
Manifestar, 36  
Mantém, 271  
Manter, 25  
Manutenção, 36  
Máquina, 204  
Maracujá, 220  
Maranhão, 76  
Massa, 220  
Massificação, 63  
Maus-Tratos, 13  
Medida, 25, 28  
Medida Cautelar, 69  
Medida Provisória, 226  
Medidas, 13, 31  
Medo, 246  
Melancia, 220  
Menção, 312

Mensagem, 116  
Mensuração, 218  
Mercado, 243  
Metodologia, 149  
Milho, 220  
Militantes, 64  
Ministério Público, 29  
Modifica, 15  
Modo, 157, 299  
Momento, 89, 116  
Moral, 104  
Motivação, 19  
Movimentos, 189  
Mulher, 243  
Múltiplas, 209  
Mundial, 15  
Mundo, 13  
Municipais, 299  
Município, 192

## N

Nacional, 67, 110  
Natural, 31  
Necessária, 26  
Necessidade, 13, 37  
Negativas, 183  
Negligência, 123  
Negra, 243  
Negros, 289  
Nível, 67, 282  
Normativo, 111  
Novidade, 251

## O

Objetiva, 162  
Objetivo, 13

Objetivos, 17  
Ocupadas, 258  
Ofendido, 25  
Ofensor, 115  
ONU, 250  
Ônus, 89  
Ordem, 27, 29  
Originário, 65  
Oriundas, 149

## P

Pacto, 13  
Padrão, 30  
Pagamento, 170  
País, 16  
Palavra, 158  
Palestras, 287  
Palmares, 194  
Pará, 82  
Paraná, 74  
Parcial, 38  
Parece, 22  
Partes, 25  
Partir, 70  
Passar, 261  
Passiva, 19  
Patrimonial, 157  
Pecúnia, 170  
Pedagógico, 181  
Pedidos, 69  
Penalização, 313  
Pêndulo, 205  
Pensar, 280  
Pequena, 247  
Período, 27  
Pernambuco, 77

Persiste, 202  
Perturbação, 25  
Pesquisa, 18, 150  
Pesquisados, 109  
Piauí, 77  
Planos, 147  
Pleito, 183  
Plenitude, 33  
Pobre, 273  
Policial, 21  
Política, 130, 191  
Políticas, 204  
Polo, 201  
População, 201, 245, 246  
Posição, 315  
Posições, 66  
Positiva, 156  
Possibilidade, 144  
Possibilitando, 13  
Povos, 201  
Prática, 27, 312  
Praticada, 152  
Praticadas, 94  
Praticados, 28  
Práticas, 114  
Prazo, 16, 206  
Preâmbulo, 63  
Preconceituosos, 274  
Predominante, 203  
Prendas, 114  
Presença, 116  
Presente, 89, 144  
Presidente, 35  
Presos, 15  
Pressionam, 282  
Prestação, 176, 184  
Prestar, 305  
Presumido, 152  
Pretensão, 36  
Prevalendo, 122  
Prevê, 65  
Previsão, 304  
Prevista, 20, 122  
Previstas, 23  
Previstos, 21  
Primeiro, 173  
Princípio, 33  
Princípios, 17  
Prioritária, 191  
Prisão, 13, 15, 22, 29, 86  
Prisma, 31  
Procedimento, 33  
Processo, 19, 39  
Processo, 26, 299  
Processo Penal, 16  
Produção, 34  
Produzida, 37, 208  
Proferir, 92  
Profissionalidade, 19  
Profissionalização, 273  
Projeções, 311  
Prole, 275  
Promoção, 130  
Promotor, 39  
Promover, 116  
Promulgação, 272  
Promulgou, 18  
Pronunciamento, 232  
Proporcional, 312  
Proteção, 31  
Prova, 13  
Prováveis, 13

Provisórias, 302  
Provisoriedade, 16  
Provisório, 95  
Psicológicas, 250  
Psicológico, 118  
Psíquica, 13  
Publicamente, 38  
Públicas, 193  
Publicidade, 39  
Público, 299  
Público, 26, 104  
Públicos, 215, 315  
Punição, 246

## Q

Quantidade, 16  
Quantitativos, 173  
Quantum, 308  
Questionamento, 70  
Questões, 19

## R

Ratificou, 17  
Razoável, 88  
Reafro, 289  
Realidade, 280  
Realização, 15  
Realizadas, 79  
Recorrência, 182  
Redutoras, 20  
Reforma, 189  
Regularização', 192  
Relação, 176  
Remuneração, 260  
Remuneradas, 261  
Renda, 208

Resguardo, 13  
Respeito, 228  
Responsabilidade, 156,  
159, 162, 165  
Responsabilizado, 159  
Restringir, 39  
Retorno, 124  
Réu, 35  
Revistas, 18  
Revogabilidade, 16, 21  
Revogar, 30  
Rio Grande Do Norte, 78  
Riqueza, 201  
Rondônia, 82  
Roraima, 83  
Roupagem, 64

## S

Salienta, 148  
Sanção, 173  
Saúde, 147  
Saúde Mental, 104  
Segmentais, 128, 129  
Segregações, 194  
Segurança, 113  
Seletivo, 299  
Senado, 65  
Separar, 193  
Sergipe, 78  
Servidor Público, 104  
Servirão, 319  
Setor, 104  
Sexuais, 274  
Sigilos Fiscal, 31  
Significativo, 189  
Silêncio, 32

Simplex, 312  
Simplificado, 299, 319  
Situação, 158  
Socialismo, 201  
Sociedade, 66, 261, 275,  
319  
Socioeconômico, 194  
Sociologia, 189  
Solução, 89  
Sorradeira, 126  
Sorte, 35  
Status, 192  
Substancialmente, 313  
Substitutividade, 16  
Sujeitos, 15  
Superar, 208  
Surgimento, 183

## T

Tartaruga, 114  
Técnicos, 34  
Tempo, 256  
Temporárias, 306  
Terços, 33  
Terra, 194  
Território, 13  
Tese, 172  
Texto, 121  
Textos, 210  
Tocantins, 83  
Tolhe, 319  
Tortura, 13  
Torturas, 15

Total, 16  
Trabalhador, 130  
Trabalhista, 118  
Trabalho, 13  
Transformar, 197  
Transição, 16  
Traz, 122  
Tribunal, 68  
Trilha, 315  
Troféu, 114

## U

Últimos, 265  
Urbanos, 63  
Urgência, 66  
Usufruto, 231

## V

Vagas, 308  
Valorização, 245  
Velha, 266  
Verdade, 18  
Verdadeira, 66  
Vexatórias, 117  
Viabilidade, 20  
Vínculo, 302  
Violação, 111  
Violência, 13  
Vivas, 251  
Vividos, 248  
Vizinhos, 208  
Vulneráveis, 262



TBL

9786584809970