

# APONTAMENTOS PARA UMA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO A PARTIR DAS ELEIÇÕES 2022: UMA ANÁLISE NORMATIVA E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---



© Novembro, 2022, Defensoria Pública da União. Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

## **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**

Palácio da Agricultura, Bloco F, Quadra 01, Setor Bancário Norte, Brasília/DF - CEP nº 70.040-908

### **Defensor Público-Geral Federal**

Daniel de Macedo Alves Pereira

### **Subdefensor Público-Geral Federal**

Fernando Mauro Barbosa de Oliveira Júnior

### **Secretário-Geral de Articulação Institucional**

Gabriel Saad Travassos

### **Secretaria de Ações Estratégicas**

Roberta Pires Alvim

### **Secretaria de Atuação no Sistema Prisional**

Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro

### **Assessor para Casos de Grande Impacto Social**

Ronaldo de Almeida Neto

### **Secretário de Acesso à Justiça**

Murillo Ribeiro Martins

### **Defensor Nacional de Direitos Humanos**

André Ribeiro Porciúncula

### **Diretor-Geral da Escola Nacional da Defensoria Pública da União**

César de Oliveira Gomes

### **Assessor Relações Governamentais**

Thiago Moreira Parry

## EQUIPE AUTORAL

### Defensoras e Defensores Públcos Federais:

Ana Lúcia Castro de Oliveira	João Juliano Josué Francisco
Ana Luísa Zago de Moraes	Lidiane da Penha Segal
André Carneiro Leão	Luísa Ayumi Komoda Paes de Figueiredo
André Ribeiro Porciúncula	Maria do Carmo Goulart Martins
Ben Hur Daniel Cunha	Marina Mignot Rocha
Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro	Murillo Ribeiro Martins
Célio Alexandre John	Nara de Souza Rivitti
César de Oliveira Gomes	Nicolas Bortolotti Bortolon
Daniela Corrêa Jacques Brauner	Pedro de Paula Lopes Almeida
Edson Júlio de Andrade Filho	Rafaella Mikos Passos
Ed Willian Fuloni Carvalho	Raquel Brodsky Rodrigues
Elisângela Machado Cortês	Renan Vinícius Sotto Mayor de Oliveira
Fabiana Galera Severo	Rita Cristina de Oliveira
Fernanda Hahn	Roberta Pires Alvim
Francisco de Assis Nascimento Nóbrega	Roberto Pereira Del Grossi
Gabriel Saad Travassos	Ronaldo de Almeida Neto
Geórgio Endrigo Carneiro da Rosa	Simone Castro Feres de Melo
Gustavo Zortéa da Silva	Thales Arcoverde Treiger
Haman Tabosa de Moraes e Córdova	Thiago Moreira Parry
Isabel Penido de Campos Machado	

**Servidores e Servidoras Públicas Federais:**

Caroline Moreira Oliveira Neves

Daniel Adolpho Daltin Assis

Juliana dos Santos de Almeida Sampaio

Tiago Cantalice da Silva Trindade

**Colaboração:**

Andressa Pellanda – Campanha Nacional pela Educação

Amanda Souto Baliza – Aliança Nacional LGBTI+

Bárbara Gabrielle Loiola Lopes

Daniel Lins

Daniela Maria Lima de Medeiros

Erick Rodrigo de Jesus Damasceno

Gabriela Grupp

Letícia Duarte Lima

Luísa Plastino

Mariana Cataldo da Silva

Melina Machado Miranda

Pedro Pereira Alves

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2. DESAPARECIMENTOS FORÇADOS.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3. PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE.....</b>	<b>37</b>
<b>2.4. VIOLÊNCIA POLICIAL, ENFRENTAMENTO À TORTURA E FORTALECIMENTO DAS PERÍCIAS.....</b>	<b>49</b>
<b>2.5. ARMAS.....</b>	<b>55</b>
<b>2.6. ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO.....</b>	<b>82</b>
<b>2.7. MULHERES E POLÍTICAS DE GÊNERO.....</b>	<b>96</b>
<b>2.8. VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO.....</b>	<b>107</b>
<b>2.9. CIDADANIA LGBTI+ E IDENTIDADE DE GÊNERO.....</b>	<b>111</b>
<b>2.10. POLÍTICAS ETNORRACIAIS.....</b>	<b>120</b>
<b>2.11. QUILOMBOLAS E DEMAIS COMUNIDADES TRADICIONAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>2.12. POVOS INDÍGENAS.....</b>	<b>143</b>
<b>2.13. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.....</b>	<b>154</b>
<b>2.14. MIGRAÇÃO, APATRIDIA E REFÚGIO.....</b>	<b>163</b>
<b>2.15. DIREITO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....</b>	<b>204</b>
<b>2.16. SAÚDE MENTAL E DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>212</b>
<b>2.17. SAÚDE .....</b>	<b>221</b>
<b>2.18. PANDEMIA E DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>229</b>
<b>2.19. PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC).....</b>	<b>240</b>
<b>2.20. DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.....</b>	<b>252</b>
<b>2.21. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....</b>	<b>267</b>
<b>2.22. MORADIA, CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E RURAIS..</b>	<b>277</b>
<b>2.23. REFORMA AGRÁRIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>283</b>
<b>2.24. DIREITO À EDUCAÇÃO.....</b>	<b>297</b>
<b>2.25. MEIO AMBIENTE E GARIMPO.....</b>	<b>318</b>

<b>2.26. ACESSO À JUSTIÇA.....</b>	<b>325</b>
<b>2.27. TECNOAUTORITARISMO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) E DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>342</b>
<b>2.28. DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS.....</b>	<b>345</b>
<b>2.29. CONCLUSÃO E QUADRO GERAL DE RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>350</b>

<b>QUADRO DE NORMAS ANALISADAS</b>	
<b>Pessoas defensoras de direitos humanos</b>	Decreto 9937/2019 Decreto 10.815/2021
<b>Saúde mental e direitos humanos</b>	Política Nacional de Saúde Mental e Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019; Decreto n. 9.926/2019 Portarias Portaria GM/MS n. 596 Portaria nº 3.588/2017 Portaria n. 2.434/2018 Portaria n. 544/2018 Portaria n. 375/22 Nota Técnica nº 11/2019- CGMAD/DAPES/SAS/MS
<b>Pessoas privadas de liberdade</b>	Decreto 10590/2020 Decreto nº 10.913, de 24 de dezembro de 2021 Decreto nº 10.189/2019 Decreto 9246/2017 Portaria nº 344/98 da ANVISA Decreto nº 9.761/19 Lei 11.343/06, art. 28, §2º; Decreto 9.761/19, Anexo, item 2.3
<b>Violência policial, enfrentamento à tortura e fortalecimento das perícias</b>	Base de dados nacional – SINESP Portaria 42/2021 do Ministério da Justiça e Segurança Pública Decreto n. 11.107/2022 Decreto n. 11.107/2022
<b>Armas</b>	Decreto 9.845 de 25 de junho de 2019 (com as alterações do Decreto 10.628/2021) Decreto 9.846 de 25 de junho de 2019 (com as alterações do Decreto 10.629/2021) Decreto 9.847 de 25 de junho de 2019 (com as alterações dos Decretos 10.630/2021 e 11.035/2022) Decreto 10.030 de 30 de setembro de 2019 (com as alterações promovidas pelo Decreto 10.627/2021) Portaria nº 1.222, de 12 de agosto de 2019 Portaria nº 126 – COLOG, de 22 de outubro de 2019 Portaria nº 136 – COLOG, de 08 de novembro de 2019 Portaria 150 – COLOG, de 05 de dezembro de 2019

	Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020 Portaria MJSP nº 423, de 22 de julho de 2020 Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, de 16 de setembro 2021 Resolução GECEX n. 126/2020
<b>Saúde</b>	Emenda Constitucional n. 95/2016 Lei orçamentária anual 2023 PDL n. 173/22
<b>Pandemia e Direitos Humanos</b>	Projeto de Lei n. 3.822/2021 Projeto de Lei n. 3.821/2021 Projeto de Lei n. 3.818/2021 Projeto de Lei n. 3.819/2021 Projeto de Lei n. 3.820/2021 Portaria Interministerial nº 152, de 27.03.2020; nº 203, de 28.04.2020; nº 255, de 22.05.2020, nº 340, de 30.06.2020; nº 1, de 29.07.2020; nº 419, de 26.08.2020; nº 456, de 24.09.2020; nº 470, 02.10.2020; nº 518, de 12.11.2020; nº 615, de 11.12.2020; nº 630, de 17.12.2020; e nº 648, de 23.12.2020; nº 651, de 08.01.2021
<b>Pessoas com deficiência</b>	Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020 Decreto n. 9.465, de 02 de janeiro de 2019 Decreto nº 10.117, de 19 de novembro de 2019
<b>Tecnoautoritarismo, inteligência artificial (ia) e direitos humanos</b>	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) Marco Civil da Internet PL da Inteligência Artificial (PL 21/20)
<b>Moradia e conflitos fundiários urbanos e rurais</b>	Lei n. 14.118/2021 Decreto n. 10.600/2021 Memorando Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA
<b>Desenvolvimento social e combate à fome</b>	Decreto n. 11.150/2022 Portaria MC 816/2022 Lei nº 7.802/1989 Decreto nº 4.074/2002 Lei nº 14.284/2021 Decreto nº 10.919/2021
<b>Segurança alimentar e nutricional</b>	Veto ao inciso XVI do art. 24 da Lei 13.844/2019 Decreto nº 10.713/2021 Decreto nº 10.833 de 07 de outubro de 2021
<b>Mulheres e políticas de gênero</b>	Portaria nº 2.282 GM/MS, de 27 de agosto de 2020 (posteriormente substituída pela

	Portaria nº 2.561/2020 GM/MS, em 24 de setembro de 2020) Portaria 2.027/2020, o Projeto-Piloto Mais Mulheres no Poder Lei 14.192, de 4 de agosto de 2021
<b>Cidadania LGBTI+ e identidade de gênero</b>	Portaria n. 604, de 27 de outubro de 2021, do Ministério do Turismo Decreto Presidencial n. 9.883/2019 Decreto n. 10.977/2022
<b>Povos indígenas</b>	Instrução Normativa n. 09/2020, da FUNAI Ofício Circular nº 18/2021, da Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial da FUNAI Parecer nº 13/2021, da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI Parecer nº 763/2020, da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI Parecer Normativo AGU nº 01/2017 Decretos de nº 10.966 e de nº 10.965, ambos de 14 de fevereiro de 2022 (“mineração artesanal”) Resolução nº 04/2021, da FUNAI Resolução 81/2022, da ANTAQ
<b>Migração, apatridia e refúgio</b>	Portaria MJSP nº 770, de 11 de setembro de 2019 Portaria MJSP nº 87, de 23 de março de 2020 Portaria Interministerial nº 678, de 12 de setembro de 2022 Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017 Todas as Portarias de acolhida humanitária Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019 - Composição do CNIG
<b>Regularização fundiária e reforma agrária</b>	Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Portaria nº 26, de 4 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Instrução Normativa nº 105, de 29 de janeiro de 2021, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Instrução Normativa nº 112, de 22 de dezembro de 2021, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

<b>Erradicação do trabalho escravo</b>	<p>Decreto n. 9.887/2019 (Recria a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE)</p> <p>Portaria n. 87/2020 (Dispõe sobre a concessão de autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo o de violação de direito agravada por sua condição migratória)</p> <p>Regulamentação da Emenda Constitucional n. 81/2014 (expropriação de terras onde haja identificação de exploração de trabalho escravo)</p>
<b>Direitos humanos e empresas</b>	<p>Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2028</p> <p>Projeto de Lei nº 572/2022</p> <p>Resolução nº 5, de 12 de março, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)</p>
<b>Desaparecimentos forçados</b>	<p>Decreto n. 9.759, de 2019, que extinguiu diversos órgãos colegiados da administração pública federal</p> <p>Decreto de 31 de julho de 2019, do Ministério Da Mulher, Da Família E Dos Direitos Humanos</p>
<b>Previdência social e assistência social (BPC)</b>	<p>Portaria Conjunta Ministério do Trabalho e Previdência Social/ INSS nº 7 de 28/07/2022 (e sucessivas reedições)</p> <p>Decreto nº 10.620/21 (transferência de competência para concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social ao INSS, no que se refere às autarquias e fundações públicas)</p>
<b>Acesso à Justiça</b>	<p>Emenda Constitucional n. 80/2014 e art. 107 do ADCT</p> <p>Decreto n. 11.103/2022</p> <p>Decreto n. 1.306/1994</p>
<b>Direito das pessoas em situação de rua</b>	<p>Decreto-lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941</p> <p>Decreto n. 7053 de 23 de dezembro de 2009</p> <p>Decreto n. 9.894, de 27 de junho de 2019</p>
<b>Direito à educação</b>	<p>Resolução CG-Fies 51/2022</p> <p>Parecer CNE/CP n. 5/2020</p> <p>Decreto n. 10.502/2020</p> <p>Decreto nº 10.004/2019</p>

<b>Políticas etnorraciais</b>	Portaria nº 45/2020, da Fundação Cultural Palmares; b) Portaria nº 36/2021, da Fundação Cultural Palmares; c) Decreto nº 9.794/2019, do Governo Federal; d) Portaria nº 360/2018, do INCRA; e) Instrução Normativa nº 128/2022, do INCRA; f) Decretos nº 11.232/2022 e nº 10.252/2020, do Governo Federal; f) Decreto nº 7.824/2012, do Governo Federal; g) Decreto nº 7.824/2012, do Governo Federal h) PL 4.894/2020; PL 2.000/2021; PL 1.279/2022.
<b>Operação acolhida</b>	Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021 Resolução CFAE/SE/CC nº 2, de 26 de julho de 2022 Lei nº 14.195, de 26 de Agosto de 2021 Decreto nº 11.098, de 20 de Junho de 2022 – SESAI Decreto nº 10.917/2021 – Comitê Federal de Assistência Emergencial Decreto nº 8.903 de 16 de novembro de 2016
<b>Desaparecimentos forçados</b>	Decreto n. 9.759, de 2019 Decreto de 31 de julho de 2019
<b>Violência política de gênero</b>	Portaria 2.027/2020, o Projeto-Piloto Mais Mulheres no Poder
<b>Quilombolas e demais comunidades tradicionais</b>	Instrução Normativa INCRA n. 111/2021; Portaria FCP n. 57/2022; Instrução Normativa INCRA n. 128/2022

## APRESENTAÇÃO

Honra-me a Defensoria Pública da União (DPU) com a possibilidade de, estando no cargo de Defensor Público-Geral Federal, prefaciar este necessário relatório técnico com contribuições para o Gabinete de Transição, ferramenta capaz de guiar defensores e defensoras de direitos humanos pelo arcabouço normativo que permeia e circunda nosso dia a dia de luta.

Trata-se de iniciativa inédita na história do órgão, para a qual, voluntaria e graciosamente, contribuíram colegas que são verdadeiras referências institucionais (e nacionais!) sobre os temas abordados, aos quais e às quais, em nome da DPU, sou grato pelo legado que constituem.

Na DPU, as defensoras públicas e os defensores públicos vivenciam, de Norte a Sul do país, as vulnerabilidades e violações apontadas, colocando-se como instrumento de Estado de proteção e promoção dos direitos humanos para aquelas e aqueles afetados pela ausência, pela insuficiência, pelas omissões, pelos excessos ou pelos abusos do próprio Estado.

Essa posição singular que a DPU ocupa permite que estejamos em condições de plena cooperação e diálogo com os demais órgãos e Poderes nesses temas sem que isso implique desvirtuamento ou afastamento de nossa missão constitucional, revelando, em verdade, prisma de atuação com alcance inigualável.

Esperamos que a visão defensorial e humana que embasa este relatório seja útil à Equipe de Transição para ampliar ou reforçar o panorama de intervenções que visem à superação das vulnerabilidades apontadas por meio do aprimoramento da legislação e dos institutos que menciona e, como de costume, colocamo-nos, todos e todas, à disposição.

Que o ineditismo de hoje, deste relatório e desta colaboração, seja o costume do amanhã.

*Daniel de Macedo Alves Pereira  
Defensor Público-Geral Federal*

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 O conceito de “transição” a partir da efetivação de uma Justiça de Transição: medidas reparatórias, reformas legislativas, institucionais e políticas públicas

O domínio da justiça transicional situa-se em um momento histórico de reconhecimento ou não de violações massivas de direitos humanos cometidos no Brasil após a redemocratização, em especial a partir de 2016<sup>1</sup>. Trata-se de um momento de reparações históricas, morais ou econômicas, do direito à verdade e à memória, do reconhecimento de injustiças e respectivos pedidos de desculpas, mas também de reformas legislativas, institucionais e da (re)construção de políticas públicas.

Com o fim de contribuir para a promoção dos direitos humanos e fortalecimento da democracia, a Defensoria Pública da União apresenta este relatório técnico para propiciar a reconstrução de políticas públicas que se mostraram deficitárias ou omissas no âmbito dos órgãos de natureza federal responsáveis por sua execução. Do mesmo modo, propõe-se a revogação de determinadas normativas que expressam, no sentir do órgão, retrocesso à política de promoção dos direitos humanos e valores democráticos.

O Gabinete de Transição, regulado pela Lei 10.609/2002 e pelo Decreto 7.221/2010, tem como função propiciar ao novo governo que assume no ano vindouro colher informações e planejar ações a serem tomadas logo após a posse do novo presidente. Essa transição, como sustentamos, não consubstancia apenas a alternância na gestão do Poder Executivo, mas também reverbera a necessidade de retomada do curso democrático através de mecanismos de prevenção, proteção, promoção e reparação dos direitos humanos violados.

---

<sup>1</sup> S. SANTOS, Boaventura de Souza. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013, p. 70.

A necessidade de fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, após medidas governamentais autoritárias, faz parte do domínio da denominada Justiça de Transição.<sup>2</sup> A Justiça de Transição ficou conhecida, na América Latina, na passagem dos regimes ditatoriais para os regimes democráticos, marcando momento histórico de reconhecimento de violações massivas de direitos humanos.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em seu Relatório S/2004/16 do Conselho de Segurança<sup>3</sup>, define a justiça de transição como o conjunto de medidas e mecanismos associados à tentativa de uma sociedade de lidar com um legado de abusos em larga escala no passado. Dentro de tais mecanismos, pode-se falar em direito à memória e busca pela verdade (1), reformas institucionais (incluindo as legislativas) e políticas públicas (2), reparações simbólicas e financeiras (3) e julgamentos individuais de abusos cometidos no período autoritário (4).<sup>4</sup>

A partir da justiça transicional, objetiva-se a satisfação material de necessidades de justiça,<sup>5</sup> que dizem respeito tanto a sujeitos individuais, a exemplo das vítimas de atos arbitrários, quanto a sujeitos coletivos, inclusive no que concerne às expectativas normativas destes, como o enfrentamento do legado da escravidão negra, o genocídio indígena, a exclusão social perpetrada por políticas de segurança pública, a inação para promover políticas de renda básica, de saúde, de combate da violência contra a mulher, entre outros. Busca-se o estabelecimento de um conjunto de ações sociais e estatais para lidar com o passado autoritário (âmbito retrospectivo) e melhorias para o futuro (âmbito prospectivo).<sup>6</sup>

Diferencia-se, pois, da transição democrática em si, que não traz a carga valorativa da justiça e reflete o processo de transição por si só. No caso do Brasil,

<sup>2</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013, p. 70

<sup>3</sup> <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>. Acesso nov. 2022.

<sup>4</sup> EITEL, Ruti. Genealogia da Justiça Transicional. In: REÁTEGUI, Félix (organizador). *Justiça de Transição: manual para a América Latina*. Brasília e Nova Iorque: 2011, p. 135.

<sup>5</sup> TORELLY, Marcelo D. *Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito*: perspectivas teórico-comparativas e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 36.

<sup>6</sup> TORELLY, op. cit. p. 35.

a última transição democrática tem sido um longo processo que iniciou com a Lei de Anistia de 1979 e passou pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, objetivou uma reforma de menor impacto na estrutura do Estado e da sociedade, não condenando o acervo autoritário nacional.<sup>7</sup> Esse processo, de início controlado pelos próprios agentes da repressão, não tem representado uma ruptura com o legado autoritário do regime anterior, e muitas vezes ignora a própria Justiça de Transição da forma como proposta pela doutrina internacional e nacional sobre o tema.<sup>8</sup>

No Brasil, portanto, a Justiça de Transição ainda está em curso, e as tensões advindas do período marcado pelas reivindicações sociais de luta pela anistia política e pela abertura democrática perduram até hoje, em concorrência com o legado autoritário presente no âmbito legal, jurisprudencial e nas práticas institucionais de uma forma geral.<sup>9</sup> Nesse contexto, as violações de direitos humanos ocorridas no Brasil nos últimos anos demandam um processo de reparação, resgate histórico, direito à memória e à verdade, reconhecimento e retratação pública.

E, dentro desse processo inacabado, a Defensoria Pública da União (DPU) enaltece a possibilidade de reacendê-lo, somando-se a um novo, porém relacionado, processo de transição que ora se inicia, possibilitando um novo passo para o fortalecimento da democracia e proteção aos direitos humanos.

<sup>7</sup> Para a contextualização da tradição política brasileira, importa destacar que desde a independência até o golpe militar de 1964, o país experimentou pelo menos 13 tentativas (1823, 1891, 1930, 1932, 1935, 1937, 1945, 1950, 1954, 1955, 1956, 1959 e 1961) de uso da força ou de expedientes de poder excepcional para a definição dos rumos da política ordinária, em uma sucessão de legitimação ou derrogação de atos não previstos em lei, golpes e contragolpes, notadas vezes gestados ou diretamente operados pelo poder militar, desestabilizando qualquer possibilidade de fundação de um “senso comum democrático” no Brasil. Assim, antes de 1964, as características da organização do poder no Brasil já eram autoritárias, já possuíam elementos típicos de um “estado de exceção híbrido” no qual a própria constituição estabelece e a política trivializa a questão da suspensão parcial da ordem ou das garantias constitucionais. Porém, é a partir do regime de 1964 que isso se agrava, com o estabelecimento de um estado de exceção eminentemente militar e permanente – a exemplo dos atos institucionais (TORELLY, op. cit., 2012, p. 175-177).

<sup>8</sup> TORELLY, op. cit., p. 53-54.

<sup>9</sup> SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. *Justiça de Transição: da ditadura civil-militar ao debate justransicional: direito à memória e à verdade e os caminhos da reparação e da anistia no Brasil*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015, p. 62-63

No período atual, a consolidação da democracia convive com a necessidade tanto de aprimoramento da vida republicana quanto de enfrentar o legado autoritário do passado. Reconhecendo tais necessidades, a DPU pretende agregar sua experiência na defesa de grupos vulnerabilizados pelo Estado para contribuir com uma democracia mais inclusiva e participativa.

## 1.2. As contribuições da Defensoria Pública da União

Este relatório condensa as contribuições de órgãos da Defensoria Pública da União com atuação em promoção dos direitos humanos e defesa de grupos populacionais vulnerabilizados acerca de atos normativos infralegais ou políticas públicas federais que, no processo de transição na esfera do Poder Executivo federal, possam ser revistos, revogados ou modificados para melhor salvaguardar os direitos fundamentais das pessoas e grupos assistidos pela DPU.

Como se sabe, a Defensoria Pública da União é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa em todos os graus de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade (art. 134, *caput*, Constituição Federal).

Nesse sentido, na condição de **instituição de Estado**, possui como compromisso basilar o respeito ao fundamento da comunidade política pós-1988 - notadamente a dignidade da pessoa humana como princípio motriz da ordem de valores da sociedade em um Estado Democrático de Direito<sup>10</sup> -, bem como a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, CRFB) e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º I, CRFB).

Sob tais lentes, respeitando a vontade popular soberana no processo democrático eleitoral (art. 1º, §ún., CRFB), a transição de governo no Poder Executivo federal abre, a um só tempo, novos caminhos e frentes para a reconstrução de políticas públicas que, durante a atuação da Defensoria, constataram-se deficitárias ou omissas no âmbito dos órgãos de natureza federal responsáveis por sua execução. Do mesmo modo, há espaço para a manutenção ou o aperfeiçoamento daquelas políticas públicas que, na visão de órgãos

---

<sup>10</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 4ª Ed., São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 54.

especializados, tenham contribuído para a efetivação dos direitos fundamentais dos grupos por esses/as defendidos.

Inexiste dúvida de que a Defensoria Pública da União acompanhou, na atuação dos Grupos de Trabalho, dos Comitês Temáticos Especializados, Câmaras de Coordenação e Revisão e das Defensorias Nacional e Regionais de Direitos Humanos, a proliferação de atos administrativos de natureza infralegal ou omissões em políticas públicas que, em razão de afetarem ou violarem posições jurídicas de grupos vulnerabilizados, possuem dissonância à legalidade, constitucionalidade e convencionalidade que justificam a sua alteração, anulação ou revogação.

Cite-se, apenas a título exemplificativo, o trabalho desenvolvido na elaboração do Informe Defensorial “Licenciamento Ambiental e Comunidades Quilombolas”<sup>11</sup> ou a Nota Técnica n. 06/2019, do Grupo de Trabalho Migrações, Apátrida e Refúgio, acerca da inconstitucionalidade e da ilegalidade Portaria n. 666/2019, do Ministério da Justiça<sup>12</sup>. São trabalhos que evidenciam que, no plano infralegal, é premente a substantiva alteração de normativos que estão inviabilizando o exercício de direitos por parte de povos indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas, pessoas em situação de rua, população LGBTQIA+, etc.

Mais do que recomendado, é necessário que os/as representantes eleitos para a próxima Administração Pública Federal tenham conhecimento da posição institucional acerca das normas e políticas públicas avaliadas pela DPU que, em diferentes níveis, afetam os interesses e direitos da população assistida.

Ao fim e ao cabo, a possibilidade de alteração dos atos normativos pela própria Administração Pública garante maior celeridade na resolução das

<sup>11</sup> Disponível em [https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2022/04/Informe\\_Defensorial\\_Licenciamento\\_Ambiental\\_e\\_Comunidades\\_Quilombolas.pdf](https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2022/04/Informe_Defensorial_Licenciamento_Ambiental_e_Comunidades_Quilombolas.pdf). Acesso em 17.11.2022.

<sup>12</sup> Disponível em <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/portaria-666-2019-trata-se-de-uma-nota-tecnica-para-analise-juridica-da-portaria-no-666-do-ministro-de-estado-da-justica-e-seguranca-publica-publicada-no-diario-oficial-da-uniao-de-26-de-julho-de/>. Acesso em 17.11.2022

demandas e prioriza a solução extrajudicial, evitando-se a judicialização de temas passíveis de desfecho consensual com a União.

Para tanto, foi instaurado o processo administrativo n. 08038.016529/2022-43 e solicitado a diferentes órgãos da DPU que apresentassem contribuições sobre a matéria. A DPU possui atualmente 15 Grupos de Trabalho que têm como atribuição a defesa e a promoção dos direitos humanos de populações em situação de vulnerabilidade: 1) Migrações, Apatridia e Refúgio; 2) Políticas Etnorraciais; 3) Comunidades Indígenas; 4) Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas; 5) Assistências às Trabalhadoras e Trabalhadores Resgatados em Situação de Escravidão; 6) Pessoas em Situação de Rua; 7) Mulheres; 8) Atendimento ao Idoso e à Pessoa com Deficiência; 9) Pessoas em Situação de Prisão e Enfrentamento à Tortura; 10) Moradia e Conflitos Fundiários; 11) Garantia à Segurança Alimentar e Nutricional; 12) Identidade de Gênero e Cidadania LGBTI; 13) Saúde; 14) Catadores e Catadoras; 15) Comunidades Tradicionais<sup>13</sup>.

A DPU dispõe ainda do Sistema de Defensorias Nacional e Regionais de Direitos Humanos (Sistema DN/DRDHs), que tem a missão de defesa coletiva dos direitos humanos por meio de mecanismos de litigância estratégica. Esse sistema, atualmente, é composto por uma Defensoria Nacional e vinte e sete Defensorias Regionais de Direitos Humanos com atuação voltada especialmente à área das liberdades individuais, direitos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A atuação coletiva das Defensorias Nacional e Regional abrange todo o território nacional.

Diferentemente dos Grupos de Trabalho, os Comitês Temáticos Especializados, integrantes da estrutura da Assessoria para Casos de Grande Impacto Social, não estão vinculados a grupos sociais específicos; possuem

---

<sup>13</sup> No ano de 2021, as ações efetivadas pelos Grupos de Trabalho alcançaram mais de 1,8 milhão de pessoas, promovendo os direitos humanos e executando ações de adequada tutela dos direitos individuais e coletivos de pessoas e grupos hipossuficientes. Cf. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Portfólio da Secretaria-Geral de Articulação Institucional. Brasília, DF, 2020.

transversalidade de temáticas que se encontram em contextos de grande impacto social que atingem populações ribeirinhas, povos indígenas, comunidades tradicionais, entre outras.

Atualmente a Defensoria Pública da União possui 04 Comitês Temáticos Especializados: Altamira, Rio Doce e Brumadinho, Pacaraima e Renda Básica Cidadão. Esses Comitês são coordenados pela Assessoria para Casos de Grande Impacto Social.

Além dessa estrutura, foram criados na DPU os Observatórios em Direitos Humanos, canais para recebimento de denúncias, relatos e depoimentos sobre situações de violação de direitos humanos, dentre esses o Observatório da Intolerância Política e Ideológica (OPIIs), no contexto das eleições presidenciais de 2018, o Observatório do Enem, o Observatório das Cotas Raciais, o Observatório Nacional de Direitos Humanos e Hanseníase, o Observatório sobre o Garimpo e Efeitos Socioambientais e o Observatório sobre Violência Política para as eleições presidenciais de 2022.

A DPU atua, ainda, através de missões itinerantes para atender à população mais vulnerável em rincões de pobreza onde o poder público se faz pouco presente. Promove nesses espaços ações de orientação jurídica e educação em direitos.

Mencione-se, também, o trabalho das Câmaras de Coordenação e Revisão que, dentre outras, possuem a atribuição de identificar as diferentes recomendações em tramitação no Poder Legislativo correlatas aos interesses do público-alvo assistido pela DPU e articular, por solicitação do Defensor Público-Geral Federal, a participação nos debates sobre as matérias afetas às respectivas áreas de especialidade (art. 15, XI, da Resolução CSDPU n. 160/2020). Atualmente a DPU possui 03 (três) Câmaras de Coordenação e Revisão: i) Cível; ii) Criminal; e iii) Previdenciária.

É a partir dessas experiências que consolidamos as contribuições da Defensoria Pública da União para uma nova etapa do Poder Executivo federal que traz consigo a responsabilidade de avançar na promoção dos direitos humanos e resgatar pessoas e grupos vitimados por processos estruturais de discriminação e exclusão, como é o caso dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, da população negra, da população LGBTI+, da população em situação de rua, dentre outros.

Conjugamos a análise das normas a partir de eixos temáticos: Pessoas defensoras de direitos humanos, desaparecimentos forçados, armas, mulheres e política de gênero, povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, dentre outros. A estrutura geral de cada tópico consiste na definição da temática, apresentação das normas de referência, desenvolvimento sobre o impacto dessas normas sobre os direitos das coletividades afetadas; e as razões para revogação, anulação ou modificação.

Espera-se, portanto, que este material seja acolhido pela equipe de transição e contribua para a asseguração de direitos de pessoas e coletividades que são defendidas pela Defensoria Pública da União. A DPU, instituição de Estado reconhecida expressão e instrumento do regime democrático, responsável pela promoção de direitos humanos, orientação jurídica e defesa judicial e extrajudicial de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, respeitando a vontade popular soberana no processo democrático eleitoral (art. 1º, §ún., CRFB), exerce sua função constitucional e legal para que a Administração Pública federal vindoura inicie sua jornada atenta a ações e omissões que, durante os últimos anos, importaram em violações de direitos humanos e acarretaram na judicialização de políticas públicas em decorrência do descumprimento dos princípios e regras do ordenamento jurídico construído sob o píloto da dignidade da pessoa humana.

Parafraseando Douzinas, “não pode haver qualquer fundamento real dos direitos humanos sem um fim à exploração e nenhum fim à exploração sem o estabelecimento dos direitos humanos”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> DOUZINAS, Costas. O Fim dos Direitos Humanos. Ed. Unisinos, Porto Alegre, 2009.



## 2. ANÁLISE DE NORMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS POR EIXOS TEMÁTICOS

### 2.1. PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS

Neste tópico será abordado o plexo normativo do programa de proteção a pessoas defensoras de direitos humanos, seu histórico de transformação, recomendações de alteração e referenciais que embasaram tais sugestões.

- **Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas**

- **Base normativa:** Decreto nº 6.044 de 2007 (ainda vigente), Decreto nº 9937/2019, com as alterações do Decreto n. 10.815/2021 (Governo Bolsonaro)

- **Histórico da evolução normativa:** Decreto nº 6.044 de 2007, que aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (Governo Lula II), complementado pelo Decreto nº 8.724/2016<sup>15</sup> (Governo Dilma II) – derrogado pelo Decreto 9937/2019 (Governo Bolsonaro). Após, o último decreto foi modificado pelo Decreto nº 10.815/2021 (Governo Bolsonaro).

- **Orientação: Revogação** dos Decretos 9937/2019 e 10.815/2021 (questão simbólica), com a substituição imediata por outro marco normativo, sob pena de descontinuidade da proteção. Se não for possível, sugere-se a **modificação**, observando-se o norte especificado abaixo e a necessidade de participação social na construção. **Trata-se de agenda prioritária**, diante das estatísticas de letalidade. Ademais, há condenação internacional do Brasil no **Caso Sales Pimenta**<sup>16</sup> (Corte IDH), determinando o fortalecimento do Programa e a adoção de uma lei (além do Decreto).

---

<sup>15</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm). Acesso em 23.11.2022.

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454.

- **Recomendação de alteração<sup>17</sup>:**

- **Conceito de DDH:** o Decreto 9937/2019 propõe requisitos restritivos para a inclusão (necessidade de que a pessoa seja considerada representante “legítimo” da causa). Adequação do conceito nacional ao padrão internacional, que é flexível.

- **Conselho Deliberativo** (art. 5º): atualmente há 10 membros, sendo 07 de instituições públicas do Poder Executivo Federal e 03 oriundos da sociedade civil. Não são membros natos os órgãos que compõem o sistema de justiça na esfera federal (CNJ, MPF e DPU), mas podem participar sem direito a voto. Principais críticas: necessidade de participação paritária da sociedade civil. Sugestão: composição do conselho com 10 membros com direito a voto, sendo 01 representante do MMFDH, 01 representante do MJ (polícia federal), 01 representante do CNJ, 01 representante do MPF, 01 representante da DPU, 05 representantes da Sociedade civil (02 de DDH, 01 indígena, 01 quilombola, 01 de meio ambiente e 01 de comunicadores). Possibilidade de solicitar parecer técnico dos órgãos especializados como INCRA, FUNAI, acadêmicos, conforme o tema em discussão, franqueando a participação sem direito à voto.

- **Nacionalização e transparência sobre metodologia de análise de risco:** criação de controle sobre porta de entrada e registro obrigatório de demandas veiculadas. O indeferimento deve ser feito por decisão fundamentada.

- **Promoção de inter-institucionalidade:** criação de fluxos e canais de diálogos entre as instituições mapeadas nos casos concretos (Poder

---

<sup>17</sup> As recomendações foram estruturadas a partir do disposto na sentença do Caso Sales Pimenta. Corte IDH. Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454. Ademais, veja-se também um estudo dos Decretos 6.044/2007 e 8.724/2016 em: MACHADO, Isabel Penido de Campos. [Por quem os sinos dobraram: aportes da Corte IDH para o fortalecimento do PPDDH](#). In: Direitos humanos fundamentais. Brasília : MPF, 2019, p. 117 *et seq.*

Executivo, Defensorias, MP), para a construção de estratégias para enfrentamento das causas estruturais que geram o conflito, além da proteção imediata por meio do PPDDHCA em face daquela situação específica. Toda demanda que bate à porta de entrada do programa deve gerar duas demandas: (1) análise sobre proteção, (2) criação de demanda para tratamento das causas estruturais (encaminhamento aos órgãos competentes, articulação interinstitucional com mesas dialógicas, produção de plano de trabalho para tratamento da questão pelos órgãos envolvidos, com participação da sociedade civil).

- **Execução:** Convênio (36 meses, renováveis) – baixa institucionalidade (ter um plano de ação nacional, com indicadores, metas e mensuração de resultados)
- **Fontes de custeio:** União e Estados (nos últimos anos, foi observada a baixa execução orçamentária), obrigatoriedade de destinação orçamentária, verificação se há possibilidade de fonte orçamentária oriunda de algum Fundo. Verificar se há possibilidade de responsabilização do gestor que não executa o orçamento sem apresentar justificativa plausível (quando há imposição do dever jurídico de agir).
- **Adoção de marco legal: ausência de base legal é uma das principais fragilidades** (por exemplo, em comparação com o PROVITA), risco de descontinuidade, baixo nível de institucionalização. **Elaboração do Plano Nacional de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, com a constituição de um grupo de trabalho especializado.**
- **Supervisionar e fiscalizar** o cumprimento da Lei n. 9.807/1999 no que diz respeito ao protagonismo da sociedade civil na condução do PROVITA; adotar medidas para impedir a descontinuidade dos desembolsos; garantir a remuneração dos técnicos do programa; ampliar as articulações entre os ministérios envolvidos; adotar protocolos ágeis para a alteração de nome e nome de cobertura.

- **Manutenção do modelo descentralizado** (voltado à capilarização nos Estados), mas atuação supletiva do Programa Nacional - adoção de um plano nacional de incentivo à implementação pelos Estados.

- **Outras medidas a serem adotadas**

- **Agenda prioritária**

- **PREVENÇÃO:** endereçamento das principais causas estruturais que geram a exposição às ameaças aos Defensores de Direitos Humanos (criação de fluxos e canais entre instituições, maior presença do Estado e das instituições públicas, fortalecimento do INCRA, FUNAI (ou órgão com atribuição análoga), polícias e forças de segurança. Inclusão da reforma agrária, proteção ambiental, demarcação de terras indígenas, quilombolas e de povos tradicionais como metas prioritárias.

- **PREVENÇÃO:** Mapeamento – Diagnóstico técnico (construção de política pública baseada e direcionada por evidências). Meio: edital ou convênio com IPEA.

- **PROTEÇÃO:** Fortalecimento da política pública de proteção aos DDHs (critérios acima)

- **REPARAÇÃO:** Investigação dos crimes contra DDHS. Criação de protocolo integrado de investigação sobre crimes contra Defensores (as) de Direitos Humanos, levando-se em conta os riscos inerentes ao seu trabalho. Proteção especial aos grupos vulneráveis e à interseccionalidade: adoção de perspectiva de gênero e étnica na investigação dos delitos envolvidos, eliminando estereótipos e estigma. Meio: adoção de novo decreto ou marco legal.

- **PROMOÇÃO:** de uma cultura democrática e que reconheça o valor da defesa dos direitos humanos, da participação da sociedade civil, além da vedação à proliferação de discursos de ódio por atores públicos e privados. Meio ações transversais, diretrizes éticas e formação continuada.

○ **Documentos e instrumentos a serem consultados**

Corte IDH. Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2022. Serie C No. 454. Disponível em:

Sentença da ação civil pública no Rio Grande do Sul (ajuizada pelo MPF, tendo a DPU como terceira interessada) - TRF da 4a Região - Autos n. 5005594-05.2017.4.04.7100: determina a elaboração de um Plano Nacional de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, com a constituição de um grupo de trabalho especializado.

Protocolo Esperanza - proposto pelo CEJIL (peticionário de vários dos casos na Corte) – <https://esperanzaproocol.net/wp-content/uploads/2022/06/Protocolo-Esperanza-ES-2.pdf>

Relatório sobre política integral de proteção a pessoas defensoras da CIDH (é excelente) - <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>

**Experiências institucionais em outros países**

México – mecanismo - <https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>



## 2.2. DESAPARECIMENTOS FORÇADOS

### **Marco Convencional e Legal**

- Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas promulgada pelo Decreto nº 8.766, de 11 de maio de 2016.

- Declaração sobre a proteção de todas as pessoas contra os desaparecimentos forçados, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1992, por meio da resolução nº 47/133.

- Lei nº 13.812/2019: Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e a criação do Cadastro Nacional de Desaparecidos.

- Decreto Nº 10.622, de 9 de fevereiro de 2021: institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e dispõe sobre a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.

- Parâmetros Internacionais oriundos do Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras e Caso Herzog e outros Vs. Brasil.

**A) Norma sob análise:** Decreto n. 9.759, de 2019, que extinguiu diversos órgãos colegiados da administração pública federal.

**Tema:** Encerramento do Grupo de Trabalho Araguaia (GTA) e da Equipe de Identificação de Mortos e Desaparecidos Políticos (EIMDP).

**Recomendação:** Revogação do Decreto n. 9.759, de 2019.

**Justificativa:**

O Decreto n. 9.759/19 extinguiu uma série de órgãos colegiados, e dentre eles foram extintos o Grupo de Trabalho Araguaia (GTA), e a Equipe de Identificação de Mortos e Desaparecidos Políticos (EIMDP). Ocorre que tais grupos são de fundamental importância na investigação acerca das graves violações de direitos humanos ocorridas no período ditatorial, devendo ser reestabelecidos.

O Grupo de Trabalho Araguaia havia sido criado em 2011, através da Portaria Interministerial nº 01/MD/MJ/SDH-PR36, para atender às determinações judiciais contidas na Ação Ordinária nº 82.00.24682-5, que tramita na 1ª Vara Federal de Brasília/DF. O GTA tinha por finalidade coordenar e executar as atividades necessárias para a localização, recolhimento e sistematização de todas as informações existentes e identificação dos corpos desaparecidos na região do Araguaia (sul do Pará e norte do Tocantins).

Já a Equipe de Identificação de Mortos e Desaparecidos Políticos (EIMDP) foi criada para atuar na busca e identificação de corpos de mortos e desaparecidos políticos reconhecidos pela CEMDP e pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), identificando os principais pontos de inumação, ocultação ou destruição de corpos, nomes de mortos e desaparecidos relacionados a esses locais e seus respectivos familiares bem como coletar material biológico para exame de DNA.

Especificamente no tocante ao Grupo de Trabalho de Perus (GTP) ressaltamos que esse só não foi extinto pelo Decreto n. 9.759/19 pois foi criado em razão de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a Prefeitura de São Paulo e a UNIFESP, todavia houve descontinuidade nos trabalhos científicos para identificação dos remanescentes ósseos de pessoas desaparecidas

A alteração provocada por este Decreto fere o princípio da participação da população, que é garantida na Constituição Federal (art. 1º, §único), estando os conselhos fundamentados no art. 194, inciso VII.

Ademais, na condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil foi determinado que o Estado deve realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares e esses órgãos contribuem justamente neste ponto. O GTA e a Equipe de Identificação de Mortos e Desaparecidos Políticos (EIMDP) auxiliavam justamente na implementação das obrigações estabelecidas pela Corte no Ponto Resolutivo nº 9 e 10 da condenação.

Cumpre destacar que o referido de Decreto, que neste documento, se recomenda a revogação, foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Foi deferida parcialmente medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121 para suspender a eficácia de dispositivos do Decreto 9.759/2019 pois, como a criação de alguns colegiados foi autorizada pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei eles poderiam ser extintos.

**B) Norma sob análise:** Decreto<sup>18</sup> de 31 de julho de 2019, do Ministério Da Mulher, Da Família E Dos Direitos Humanos

**Tema:** Composição da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos

**Recomendação:** Revogação do Decreto.

**Justificativa:**

---

<sup>18</sup> <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-de-31-de-julho-de-2019-208355431>

O Decreto Presidencial sem número, de 31 de julho de 2019, substituiu quatro dos sete membros da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos – CEMDP.

A CEMDP foi criada com a finalidade de dar cumprimento às decisões judiciais e às obrigações legais impostas ao Estado Brasileiro no tocante à investigação, localização e identificação das pessoas desaparecidas.

A alteração da composição, sobretudo com a indicação de nomes que já se manifestaram publicamente com posicionamentos contrários à temática, podem levar a retrocessos no tocante à busca pelo direito à verdade, memória, justiça e reparação.

Especificamente no tocante à nomeação de um dos conselheiros, sequer foi realizada consulta à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, em ofensa ao art. 5º, §1º, inciso I, Lei 9.140/95.

Dessa forma, objetivando evitar retrocessos na pauta, recomenda-se a revogação do Decreto com a indicação de nomes que efetivem a participação democrática nessa Comissão.

### **C) Recomendação de cumprimento de sentenças internacionais**

A fim de somar às contribuições no tema de desaparecimentos forçados, destacamos a condenação do Estado brasileiro decorrente de sentença internacional no caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) v. Brasil e Caso Herzog e outros Vs. Brasil, pelo que a DPU recomenda sejam traçados esforços pela:

- Necessidade de tipificação do crime de desaparecimento forçado, com as adequações que atendam à Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas destacando que tramitam sobre o tema dois projetos de Lei nº 6240/2013 e o 5.215/2020 que podem ser trabalhados (Ponto Resolutivo nº 15 da condenação do Gomes Lund e outros v. Brasil);

- Recomposição da Comissão de Anistia, Comissão de Mortos e Desaparecidos e demais grupos temáticos;
- Ampliação das políticas de Memória, Verdade, Justiça e Reparação, posto que a prática do desaparecimento forçado constitui grave violação aos direitos humanos e, infelizmente, não pertence apenas ao passado. Casos como o de Amarildo de Souza (no Rio de Janeiro), Davi Fiúza (Bahia) e Crimes de Maio (São Paulo) são exemplos da contemporaneidade do tema sobretudo no tocante a vítimas afrodescendentes e moradores de periferias;
- Retomada de investimentos em medidas de memória e reparação, como Clínicas do Testemunho, e Memorial da Anistia.

### **Documentos e instrumentos a serem consultados**

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 6.240/2013 Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589982> Acesso em 24 de novembro de 2022.

CNDH. Relatório de Subsídios para constituição da Comissão Especial sobre Participação Social no âmbito do CNDH. Disponível em [https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Relatrio\\_ColegiadoParticipaoSocial\\_ImpactosdoDecreto9759\\_2019\\_05\\_092019.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Relatrio_ColegiadoParticipaoSocial_ImpactosdoDecreto9759_2019_05_092019.pdf) Acesso em 24 de novembro de 2022

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil Sentença de Mérito de 24 de novembro de 2010. Serie C No. 219

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentença de Mérito de 29 de julho de 1988. Série C No. 4

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Sentença de mérito de 15 de março de 2018. Série C, No. 353

ONU, Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/k.desaparecimento.html>

ONU, Relatório do Comitê de Desaparecimentos Forçados de 27 de Setembro de 2021 disponível em <https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-10/2021.10.01%20relat%C3%B3rio%20desaparecimentos%20for%C3%A7ados.pdf> Acesso em 24 de novembro de 2022.



## 2.3. PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE

**Norte da política Penitenciária Nacional:** enfrentamento ao encarceramento em massa – elevado custo e impacto orçamentário da ampliação do parque penitenciário nacional; necessidade de regulação das vagas; adoção de medidas alternativas e restaurativas para solução de conflitos.

**Fontes:** ADPF 347 do STF e Habeas Corpus coletivos n. 143.641 e 165.704 (estado de coisas constitucional); determinação da Corte IDH nas medidas provisórias em relação ao Complexo Penitenciário São Luís (antiga Pedrinhas), Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (RJ) e Complexo Penitenciário do Curado (PE). Além disso, essa recomendação consta do Relatório de Mérito no caso do Massacre do Carandiru, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ainda não cumprido pelo Estado Brasileiro. Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Política de Drogas – ONU (2020).

- **Instrumento:** INDULTO PRESIDENCIAL.

**Histórico dos Decretos de Indulto natalinos:** Decreto n. 10.590/2020 (Governo Bolsonaro), Decreto n. 10.913, de 24 de dezembro de 2021 (Governo Bolsonaro), Decreto n. 10.189/2019 (Governo Bolsonaro), Decreto n. 9.246/2017 (Governo Dilma)

**Histórico de Decreto de Indulto de Dias das Mães:** n. 9.370/2018 (Governo Temer).

**Principais problemas:** os decretos natalinos do Governo Bolsonaro tiveram o enfoque em indultarem militares e agentes de segurança pública que cometeram crimes culposos e/ou excesso culposo em legítima defesa, no exercício de suas funções, desde que tenham, tenham cumprido 1/6 da pena e não se trate de crime hediondo, tortura, tráfico ou terrorismo. Além disso, houve um esvaziamento das outras hipóteses de indulto que eram contempladas no Decreto 9246/2017, que tinham uma maior abrangência em grupos especialmente vulneráveis e que se comprometiam com uma maior redução da população

prisional. Acrescente-se que os indultos não contemplavam uma perspectiva de gênero, conferindo-se um tratamento diferenciado à vivência da maternidade no cárcere (tal como proposto no Decreto do Dia das Mães n. 9.370/2018).

**Orientação:** Como esse importante instrumento de política criminal foi subutilizado nos últimos anos, recomenda-se a adoção de um decreto de indulto (ano novo) complementar, em janeiro, que resgate, o quanto antes, o acúmulo das discussões e da evolução dos decretos de 2015 e do decreto do Dia das Mães de 2017. Além disso, diante do impacto desproporcional da pandemia nas pessoas privadas de liberdade, recomenda-se a criação da possibilidade de comutação de pena para quem vivenciou a pandemia em ambiente prisional que se encontrava superlotado (com excedente acima da capacidade do estabelecimento).

- **Instrumento:** POLÍTICA NACIONAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS PARA O SISTEMA PRISIONAL (Programa Fazendo Justiça)

**Marco normativo de referência:** não há um marco nacional. Adoção de Decreto, a ser construído com participação social e interinstitucional, inspirado no projeto piloto da Central de Regulação de Vagas do Maranhão<sup>19</sup>. Criação de um plano de ação, a ser proposto pela União na ADPF 347, utilizando-se a metodologia recomendação pelo CNJ, DEPEN e Programa Fazendo Justiça no Manual da Central de Regulação de Vagas<sup>20</sup> com o acompanhamento do DMF/CNJ e Programa Fazendo Justiça. Na mesma linha, fortalecimento e difusão da central de vagas no socioeducativo, em todos os Estados<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/maranhao-tera-a-primeira-central-de-regulacao-de-vagas-prisionais-do-pais/>

<sup>20</sup> CNJ; DEPEN; PNUD. Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional. Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi *et alli*(coord). Brasília: CNJ, 2021. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas-1.pdf>.

<sup>21</sup> CNJ; DEPEN; PNUD. Manual Resolução CNJ 367/2021: a central de vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo. Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi *et ali* (coord). Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/manual-central-vagas-socioeducativo.pdf>.

- **Instrumento:** POLÍTICA NACIONAL DE JUSTIÇA CRIMINAL RESTAURATIVA

**Marco normativo de referência:** Resolução nº 225/16 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

**Proposição:** adoção de Decreto, a ser construído com participação social e interinstitucional, inspirado na regulamentação do CNJ e nos projetos pilotos de alguns Tribunais de Justiça e Regionais Federais, com sucesso na adoção desse modelo de resolução de conflito penais. Criação de um plano de ação, a ser proposto pela União, em parceria com o CNJ, os Poderes Judiciários, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas da União, do DF e dos Estados e o DEPEN, para fomento ao uso da justiça restaurativa no âmbito penal.

- **Instrumento:** DESCRIINALIZAÇÃO DA *CANNABIS SATIVA*, CBD e THC.

**Base normativa:** Portaria nº 344/98 da ANVISA e Decreto nº 9.761/19.

**Proposição:** revogação dos itens 2.4 e 6.2.10 do Anexo do Decreto nº 9.761/19 da Lista A3, Adendo 2, 7 e 8, da Lista C1, item 24 (canabidiol – CBD), Lista E, item 1 (*Cannabis sativa L.*) e da Lista F2, item 139 (tetrahidrocannabinol – THC).

**Justificativa:**

**Sobre a criminalização e uso da *cannabis sativa* no Brasil**

A planta *cannabis sativa* (ou cânhamo) segue sendo um dos únicos elementos naturais da flora cuja simples existência é proscrita, no Brasil, por normas jurídicas com efeitos penais. Atualmente, a sua criminalização decorre das previsões dos arts. 27 a 47 da Lei 11.343/06, dos itens 2.4 e 6.2.10 do Anexo (Política Nacional de Drogas) do Decreto nº 9.761/19 e de sua proscrição pela Portaria nº 344/98 da ANVISA, art. 61 e Lista A3, Adendo 2, 7 e 8, Lista C1, item

24 (canabidiol – CBD), Lista E, item 1 (*Cannabis sativa* L.) e Lista F2, item 139 (tetrahidrocannabinol – THC).

A maconha, nome popular da *cannabis sativa*, embora possua um histórico milenar de consumo<sup>22</sup>, nunca registrou uma única morte sequer.<sup>23</sup> Por outro lado, drogas consideradas lícitas, como o tabaco, o álcool e remédios para dores ou antidepressivos possuem altos índices de mortalidade direta, além dos índices de mortalidade indireta. Segundo a Organização Panamericana da Saúde (OPAS), o uso de tabaco é responsável pela morte direta de 8 milhões de pessoas fumantes (50% dos usuários) e de 1,2 milhões de não-fumantes por ano<sup>24</sup>, enquanto o consumo de álcool pela morte de 3 milhões de pessoas (5,3% de todas as mortes no mundo)<sup>25</sup>; já o uso indevido de medicamentos prescritíveis (lícitos) matou, só em 2020, nos EUA, 16.416 pessoas, sendo 5.597 por uso de antidepressivos<sup>26</sup>. De acordo com o DETRAN-RS, o álcool estava presente no sangue de 39,2% dos condutores mortos em acidentes de trânsito em 2021 (porcentagem quase igual a dos anos de 2018 a 2020).<sup>27</sup> Estudo da UNIFESP, de 2008, em 108 cidades brasileiras e com 7 mil famílias, demonstra que 17,4% dos casos de violência doméstica de homens contra a mulheres, tiveram uso prévio de álcool; esse número sobrepõe para 49,8% nas famílias de baixa renda<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> GONTIÉS, Bernard; ARAÚJO, Ludgleydson Fernandes de. Maconha: uma perspectiva histórica, farmacológica e antropológica. In: **Mneme: revista de humanidades**. Seridó, v. 4, n. 7, p. 5-15, fev/mar, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/164>>. Acesso em: 23.11.2022.

<sup>23</sup> Conferir: <https://www.revistaplaneta.com.br/e-possivel-ter-uma-overdose-de-maconha/>; <https://smokebuddies.com.br/quantas-pessoas-morreram-overdose-maconha-apos-legalizacao-maconha-nos-eua/>; [https://www.huffpost.com/entry/marijuana-deaths-2014\\_n\\_56816417e4b06fa68880a217](https://www.huffpost.com/entry/marijuana-deaths-2014_n_56816417e4b06fa68880a217); e <https://nida.nih.gov/research-topics/trends-statistics/overdose-death-rates>. Acessos em: 22.11.2022.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/tabaco>. Acesso em: 22.1.2022.

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/alcool>. Acesso em: 22.11.2022.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://nida.nih.gov/research-topics/trends-statistics/overdose-death-rates>. Acesso em: 22.11.2022.

<sup>27</sup> Disponível em: [https://www.detran.rs.gov.br/detranrs-monitora-indices-de-alcoolemia-entre-mortos-no-transito-631b2c33da37d#:~:text=O%20%C3%A1lcool%20estava%20presente%20no,2019%20\(37%2C2%25\)..](https://www.detran.rs.gov.br/detranrs-monitora-indices-de-alcoolemia-entre-mortos-no-transito-631b2c33da37d#:~:text=O%20%C3%A1lcool%20estava%20presente%20no,2019%20(37%2C2%25)..) Acesso em: 22.11.2022.

<sup>28</sup> FONSECA, Arilton Martins. **Retrato epidemiológico da violência familiar associada ao uso de álcool**: um levantamento nas 108 maiores cidades brasileiras. 2008. 76 f. Dissertação (Mestrado em Ciências). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Saúde. Escola Paulista de Medicina. Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 37. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/24069> . Acesso em: 22.11.2022.

Além de sua baixa lesividade à saúde, quando comparada com outras drogas lícitas, a *cannabis sativa* e seus princípios ativos, como o tetra-hidrocannabinol (THC) e o canabidiol (CBD), possuem reconhecidos efeitos medicinais e terapêuticos, como no tratamento de glaucoma, convulsões epilépticas, no alívio de dores e espasmos musculares<sup>29</sup> e até como aliviador dos sintomas do tratamento quimioterápico do câncer.<sup>30</sup> A autorização para cultivo, importação, fabricação e uso de remédio a base de *cannabis* já foi objeto de diversos julgamentos do STF (Tema 1161 de repercussão geral)<sup>31</sup> e do STJ<sup>32</sup>.

### **Relação entre a criminalização da *cannabis sativa* e o crescimento da população carcerária**

O Brasil vive um crescimento exponencial histórico de sua população carcerária, passando de 233.859 presos, em 2001, para 496.251, em 2010<sup>33</sup>, e para 833.176, em 2021, segundo o DEPEN/INFOPEN<sup>34</sup>. A taxa de presos por 100 mil habitantes, nesse período, passou de 134 (2001) para 269,38 (2010) e para 390,58 (2021), em um crescimento de 256,27%. Desse total, 451.905 (54,23%) das pessoas presas têm menos de 35 anos, 436.685 (52,41%) são negras (pretas ou pardas) e 551.010 (66,13%) sequer completaram o ensino médio<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> HONÓRIO, Káthia Maria; ARROIO, Agnaldo; SILVA, Albérico Borges Ferreira da. Aspectos terapêuticos de compostos da planta *cannabis sativa*. In: **Química nova**. São Paulo, v. 29, n. 2, p. 318-325, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/qn/a/LmPbLrC3DY6Z68BK6cMHPbf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22.11.2022.

<sup>30</sup> CARLINI, Elisando Araújo. A história da maconha no Brasil. In: Carlini EA, Rodrigues E, Galduroz JCF. **Cannabis sativa L. e substâncias canabinóides em medicina**. São Paulo: CEBRID, 2005, p. 315-317. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/jbpsiq/a/xGmGR6mBsCFjVMxtHjsZpC/?lang=pt#>>. Acesso em: 22.11.2022.

<sup>31</sup> RE 1165959, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-210 DIVULG 21-10-2021 PUBLIC 22-10-2021.

<sup>32</sup> AgRg no RHC n. 153.768/MG, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 28/6/2022, DJe de 1/7/2022; REsp n. 1.988.528/RJ, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 11/10/2022, DJe de 17/10/2022.

<sup>33</sup> UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Estudos da Violência. **5º relatório nacional sobre os direitos humanos**. São Paulo: 2012, p. 153. Disponível em: <https://nev.ppr.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down265.pdf>. Acesso em: 22.11.2022.

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **11º Ciclo-INFOPEN**: jul-dez 2021. Brasília: 2021, p. 1. Disponível em: <<https://www.gov.br/depem/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2021.pdf>>. Acesso em: 23.11.2022.

<sup>35</sup> Idem, p. 8 e 9.

A principal causa de privação da liberdade é a acusação ou condenação pelos crimes relacionados ao tráfico de drogas (Leis 6.368/76 e 11.343/06). Dos 833.176 presos, 219.399 (26,33%) estão presos por tráfico de drogas, sendo desses 202.265 homens (25,58% do total de presos) e 17.134 mulheres (40,13% do total).

As drogas mais apreendidas e, consequentemente, as que são objeto da maioria dos processos criminais de tráfico, são as produzidas a partir da *cannabis sativa*, como a maconha, o haxixe e o *skunk*, que, só em 2022, corresponderam a 41,24% do total apreendido e a 100% de plantas, mudas e sementes erradicadas<sup>36</sup>. Outro dado relevante é que, em cerca de 58% dos casos de apreensão de maconha, a quantidade apreendida é inferior a 100g, sendo a mediana de apenas 66,1 gramas de maconha por apreensão.<sup>37</sup>

Cotejando a porcentagem de apreensões de maconha (41,24%) com o total de presos por tráfico (219.399), podemos estimar que cerca de 90.500 pessoas estão hoje presas em razão da criminalização da *cannabis sativa* – cerca de 10% de toda a população carcerária. São números maiores do que toda quantidade de presos por homicídio (80.098), roubo (58.522), latrocínio (15.640) ou estupro (11.879). Considerando o custo médio com a pessoa presa no Brasil, de R\$ 2.448,91, o custo mensal desses 90.500 presos é de, ao menos, R\$ 221.000.000,00 (duzentos e vinte e um milhões de reais).<sup>38</sup>

A descriminalização como solução **rápida**, **justa** e **eficaz** contra a violência estatal e o **encarceramento em massa**, especialmente de jovens negros

<sup>36</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Apreensão de drogas por UF:** série histórica de 1995 a 2022 (até junho). Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/estatisticas/diretoria-de-investigacao-e-combate-ao-crime-organizado-dicor/drogas\\_apreendidas\\_por\\_uf.pdf/view](https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/estatisticas/diretoria-de-investigacao-e-combate-ao-crime-organizado-dicor/drogas_apreendidas_por_uf.pdf/view). Acesso em: 22.11.2022.

<sup>37</sup> SEMER, Marcelo. **Sentenciando tráfico:** pânico moral e estado de negação formatando o papel dos juízes no grande encarceramento. 2019. 526 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 285 e 292. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-21082020-032044/publico/1346596\\_Tese\\_Corrigida.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-21082020-032044/publico/1346596_Tese_Corrigida.pdf)>. Acesso em: 22.11.2022.

<sup>38</sup> Segundo o DEPEN, com base em dezembro de 2021 (atualizado em 27/10/2022). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGRkNjQ0MmQtNTBiMi00ZTVkLWJjNDgtOGE1MWJmNmExMzdIIwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 22.11.2022.

periféricos, é economicamente muito mais viável que a atual política repressivo-policial de “guerra às drogas”.

Imperioso concluir que a criminalização e a proscrição do plantio, uso, comercialização e demais condutas previstas na Lei 11.343/06 c/c o Decreto 9.761/19 e a Portaria 344/98, em relação à *cannabis sativa*, ao CBD e ao THC, são insustentáveis. A despeito de pretenderm ser medidas de proteção da saúde pública, tais previsões normativas produzem efeitos reversos muito mais graves, posto que a sua execução se dá de forma essencialmente repressivo-policial, ocasionando lesões, mortes e aprisionamento desmedidos, especialmente sobre a população jovem, negra e periférica do Brasil, perpetuando o racismo estrutural que é ainda mais acentuado quando se trata de políticas criminais. Além do custo humano, a atual política nacional de drogas importa em gastos milionários, que poderiam ser alocados em formas muito menos violentas e mais eficazes de prevenção e tratamento contra o uso de drogas.

Vale destacar que a Organização das Nações Unidas publicou, em 6/11/2020, as Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Política de Drogas<sup>39</sup>, destacando a possibilidade de os Estados poderem “Utilizar as flexibilidades disponíveis nas convenções de controle de drogas da ONU para descriminalizar a posse, compra ou cultivo de substâncias controladas para consumo pessoal”, com base nos direitos humanos ao mais alto padrão de saúde possível (II.1.v), à privacidade (9.v), à liberdade de pensamento, consciência e religião (10.i) e à proteção de grupos específicos, como mulheres (III.2.1. viii) e povos indígenas (4.4.iii).

Nesse sentido, diversos países vêm abolindo a estratégia bélica, de “guerra às drogas”, para resolução do problema do uso de substâncias entorpecentes. São exemplos disso Estados Unidos, Holanda, Uruguai, Canadá, a Geórgia, Malta, México, África do Sul, entre outros. O Brasil também precisa

---

<sup>39</sup> Disponível em (inclusive em português): <https://www.undp.org/publications/international-guidelines-human-rights-and-drug-policy>. Acesso em: 22.11.2022.

caminhar no mesmo sentido, sob pena de continuar lesando, matando e encarcerando sua população mais jovem, pobre e negra, e gastando milhões de reais em uma abordagem contra as drogas que já se mostrou ineficaz aqui e em todo o mundo.

- **Instrumento:** DIFERENCIAÇÃO OBJETIVA ENTRE USO E TRÁFICO DE DROGAS

**Marco normativo de referência:** Lei 11.343/06, art. 28, §2º; Decreto 9.761/19, item 2.3 do Anexo.

**Principais problemas:** O tratamento legal dado ao usuário e ao acusado por tráfico é muito diferente, consoante se observa nas penas dos artigos 28 (não privativas de liberdade) e 33 da Lei 11.343/06 (reclusão de 5 a 15 anos e multa).

O §2º do art. 28 prevê que “*para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente*”; já o item 2.3 do Anexo do Decreto 9.761/19 dispõe como um dos pressupostos da política nacional sobre drogas: “*2.3. Reconhecer as diferenças entre o usuário, o dependente e o traficante de drogas e tratá-los de forma diferenciada, considerada a natureza, a quantidade da substância apreendida, o local e as condições em que se desenvolveu a ação de apreensão, as circunstâncias sociais e pessoais e a conduta e os antecedentes do agente, considerados obrigatoriamente em conjunto pelos agentes públicos incumbidos dessa tarefa, de acordo com a legislação*”.

Como se trata de uma diferenciação normativa muito genérica, essa distinção acaba sendo eivada de subjetivismos e preconceitos, inclusive de agentes

públicos<sup>40</sup>. Ademais, a falta de parâmetro objetivo prejudica a atividade judicial de aplicação da norma legal ao caso concreto que, não raras vezes, acaba baseando-se, quase que exclusivamente, no depoimento dos mesmos policiais que efetuaram a prisão em flagrante. Ocorre que, obviamente, os agentes precisam defender a legalidade do ato de violência estatal (prisão) que praticaram<sup>41</sup>; ademais, como esses mesmos agentes estão inseridos no racismo estrutural que permeia todo o sistema penal, podem tais depoimentos, ainda que de boa-fé, não corresponderem totalmente à realidade<sup>42</sup>.

Disso decorre o risco de tratamento desigual de situações idênticas: uma mesma quantidade e natureza de droga, se encontrada com uma pessoa branca, com aparência abastada e em local nobre, muito provavelmente resultará na imputação de uso (art. 28) e na sua não prisão (no máximo a lavratura de um termo circunstanciado) pelos agentes do Estado; se encontrada (a mesma quantidade e natureza de droga) com uma pessoa negra, com vestimentas simples e numa favela, o risco de imputação do crime de tráfico é mais alto<sup>43</sup>. Essa notória distorção da aplicação concreta da lei pode ser mitigada pela devida regulamentação objetiva da diferenciação dos indicativos de uso e de tráfico.

**Direito comparado:** a legislação portuguesa exclui da hipótese de tráfico, a fim de presumir em seu lugar o uso, certas quantidades previamente definidas como de consumo médio diário por substância entorpecente e por grau de pureza do material apreendido.<sup>44</sup> A quantidade deve ainda ser multiplicada por

<sup>40</sup> SEMER, Marcelo. **Sentenciando tráfico:** pânico moral e estado de negação formatando o papel dos juízes no grande encarceramento. 2019. 526 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 46. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-21082020-032044/publico/1346596\\_Tese\\_Corrigida.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-21082020-032044/publico/1346596_Tese_Corrigida.pdf)>. Acesso em: 22.11.2022.

<sup>41</sup> SEMER, 2019, p. 301-320.

<sup>42</sup> SILVA, Luana Barbosa. Racismo estrutural e filtragem racial na abordagem policial a adolescentes acusados de ato infracional na cidade de Campinas/SP. **Revista brasileira de segurança pública.** Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 152-178, 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1346/599>. Acesso em: 24.11.2022.

<sup>43</sup> ZACCONE, Orlando. **Acionistas do nada:** Quem são os traficantes de drogas. Ed. Revan, Rio de Janeiro, 2007.

<sup>44</sup> Portaria n.º 94/96, dos Ministros da Justiça e da Saúde de Portugal, que regula as Tabelas I a IV anexas ao Decreto-Lei n.º 15/93. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=192&tabela=leis&so\\_miolo\\_=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=192&tabela=leis&so_miolo_). Acesso em: 24.11.2022.

10, para que a quantidade seja correspondente a um período de consumo de 10 dias<sup>45</sup>. Esse mesmo parâmetro já foi usado em julgamento no Brasil, pelo STF, no HC 144716/SP.<sup>46</sup>

**Efeitos e objetivos:** conferir, desde a abordagem policial até o julgamento, parâmetros para a devida diferenciação entre usuário e traficante tem o condão de: (a) propiciar ao usuário o devido tratamento de saúde ao vício ou dependência química, de acordo com as alterações feitas na Lei 11.343/06 pela Lei 13.840/19; (b) reduzir a população carcerária, hoje constituída em mais de 26% (no caso dos homens presos) e em mais de 40% (de mulheres presas), por acusados e condenados por tráfico de drogas, mas que, por um critério objetivo mais acurado, podem ser considerados usuários e terem suas penas substituídas por medidas alternativas ao cárcere.

**Proposição:** alteração, por decreto, do item 2.3, e inclusão dos itens 2.3.1 a 2.3.4, no Anexo do Decreto nº 9.761/19, com o seguinte texto:

**2.3.** Reconhecer as diferenças entre o usuário, o dependente e o traficante de drogas e tratá-los de forma diferenciada, nos termos do §2º do art. 28 da Lei nº 11.343/06, consideradas, pelos agentes públicos incumbidos dessa tarefa, preponderantemente, a natureza e a quantidade da droga e, especialmente, as seguintes diretrizes:

**2.3.1.** A qualidade de usuário é **presumida, de forma absoluta**, se a quantidade de droga encontrada consigo for inferior à necessária para o consumo médio individual durante o período de 10 dias, de acordo com a natureza da planta, substância ou preparação de entorpecente constantes das tabelas elaboradas pelos órgãos oficiais.

---

<sup>45</sup> Lei n.º 30/2000, art. 2º, 2. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2000-599720>. Acesso em: 24.11.2022.

<sup>46</sup> HC 144716, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 16/10/2017, Publicação: 19/10/2017.

**2.3.2.** A apreensão de quantidade de droga superior à referida no item anterior não autoriza, por si só, presumir a traficância ou a prática de qualquer dos crimes da Lei nº 11.343/06 em relação à pessoa que tinha sua posse ou a terceiros.

**2.3.3.** Elementos pessoais referentes a cor, raça, etnia, religião, procedência nacional ou regional, vestimenta, adorno, linguajar, expressão corporal, local de moradia, ocupação ou estado civil não podem ser utilizados como fundamento para presunção de traficância ou para abordagem, busca ou revista pessoal ou domiciliar, investigativa ou repressiva, de crimes previstos pela Lei 11.343/06.

**2.3.4.** Incumbe ao Ministro da Saúde e ao Ministro da Justiça, após ouvido o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, elaborar, por meio de portaria conjunta, as tabelas a que se refere o item 2.3.1.



## **2.4. VIOLENCIA POLICIAL, ENFRENTAMENTO À TORTURA E FORTALECIMENTO DAS PERÍCIAS**

### **A)Base de dados nacional - SINESP**

Dar visibilidade aos registros de mortes decorrentes de intervenção policial no SINESP, segundo informações coletadas com os Estados e pela União (Ponto Resolutivo 15 – Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil).

### **B)Fortalecimento das perícias**

Fortalecimento das perícias, elaboradas com independência e segundo os parâmetros de devida diligência, especialmente nos casos de graves violações a direitos humanos (homicídios, tortura, violência sexual derivadas de intervenção policial no Rio de Janeiro potencialmente imputáveis a agentes de segurança pública - Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

### **C) Protocolo Nacional de Abordagem Policial**

- Construção de um protocolo nacional de abordagem policial que estabeleça parâmetros minimamente seguros de atuação policial na atividade de abordagem da população civil, com o devido disciplinamento e capacitação dos agentes policiais para a sua observância na atividade cotidiana de policiamento urbano. (NOTA TÉCNICA N° 6 –do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais da DPU, para formulação de protocolo de abordagem policial a partir das atividades desenvolvidas pelo GT de combate à violência contra a população negra no Estado do Rio Grande do Sul<sup>47</sup>).
  
- Revogação da Portaria 42/2021 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que regulamenta a realização de operações policiais por parte da Polícia Rodoviária Federal. Adequação dos atos infralegais ao artigo 144 da CRFB.

---

<sup>47</sup> Disponível em <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/quarto-post-notas-tecnicas-gt-politicas-etnorraciais/>. Acesso em 24.11.2022.

- Utilização dos dados dos inquéritos de homicídios decorrentes de intervenção policial para análise objetiva em que se pesquise as condições do óbito com qualidade das armas apreendidas, natureza dos ferimentos, antecedentes criminais das vítimas.
- Não utilização de voos táticos de baixa altitude e utilização de aeronaves em operações policiais de incursão em bairros carentes e favelas. Alteração e explicitação do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) n. 90, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em especial no item 90.311, para explicitar a proibição de utilização das aeronaves assumindo posição de ataque e delimitando a atuação à simples observação, inclusive impossibilitando a efetuação de disparos de arma de fogo.

#### **D) Processos de formação com perspectiva de direitos humanos**

- Fomentar a adoção de um plano nacional para promoção de direitos humanos e redução da violência policial nos estados;
- Revogação do Decreto n. 11.107/2022 para inclusão do Programa Pró-Vida no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), garantindo a formação humanística das forças policiais como trabalhadores e trabalhadoras da segurança pública, com direitos e deveres relativos à promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural.

#### **E) Centralidade no Enfrentamento Da Tortura**

- Capacitação de peritos, membros e membras do Ministério Público, magistratura, Defensoria e policiais no Protocolo de Istambul;
- Criação de mais Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura;

- Regulamentação da obrigatoriedade do uso de câmeras por policiais;
- Retirada de agentes do sistema socioeducativo do conceito de forças de segurança onde guardarem talas características;
- Criação de centros de estudos independentes em criminalidade por cada estado para a compilação de dados com paradigmas elaborados nacionalmente;

**F) Participação social na política de segurança**

- Oitiva e articulação com movimentos sociais e academia para policiamento comunitário;
- Ampliação do controle externo e abertura dos dados de corregedorias de polícia;
- Ampliação do controle da atividade policial, incluindo a declaração de renda e a análise, por parte de corregedorias e do controle externo;
- Ampliação do papel da vítima e da família da vítima no processo penal;

**G) Controle sobre as atividades de inteligência policial e melhor delimitação das competências da Secretaria de Operações Integradas/MJSP**

- Revisão do art. 30 do **Decreto n. 11.103/2022** (competência da SEOPI). A criação de Secretaria para tratar da cooperação das operações entre polícia federal e polícia civil com atribuições muito ampla permitiu o desvio de finalidade, com a realização de dossiês e monitoramento de informações sobre a sociedade civil e representantes da academia. Trata-se de um resquício autoritário, que foi objeto da ADPF 722<sup>48</sup>. Assim, esse decreto deve ser alterado (art. 30), com

---

<sup>48</sup> C.f. “Medida cautelar na arguição de descumprimento fundamental. Atividade de inteligência do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Produção e disseminação de dossiê com informações de

a expressa proibição deste tipo de atividade pela referida secretaria (se mantida) ou por outros órgãos de inteligência.

#### **H) Decreto n. 9.831/2019**

**Recomendação:** revogação integral.

O Decreto n. 9.831, de 10 de junho de 2019, foi publicado para remanejar do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos para a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, onze cargos em comissão DAS 102.4 de peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Ainda, determinou a exoneração dos seus ocupantes e a transformação da atividade em serviço público não remunerado.

Por certo, essa norma viola o compromisso do Estado brasileiro de combate à tortura e a todas as formas de tratamento cruel, desumano ou degradante, consoante artigo 5º, III, da Constituição Federal, bem como a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, internalizada no país pelo Decreto nº 40, de 15/02/1991, cujo artigo 2º impõe aos Estados parte a obrigação de tomar “*medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição*”; e o seu Protocolo Facultativo, por meio do Decreto nº 6.085, de 19/04/2007, pelo qual se comprometeu a “*manter, designar ou estabelecer, dentro de um ano da entrada em vigor do presente Protocolo ou de sua ratificação ou adesão, um ou mais mecanismos preventivos nacionais independentes para a prevenção da tortura em nível doméstico*” (artigo 17).

---

servidores federais e estaduais integrantes de movimento antifascismo e de professores universitários. Desvio de finalidade. Liberdades de expressão, reunião e associação. Medida cautelar deferida”. (ADPF 722 MC, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 21-10-2020 PUBLIC 22-10-2020)

No bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 607, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade dos dispositivos inseridos no Decreto n. 9.831/2019, conferindo interpretação conforme a Constituição para o artigo 10, do Decreto n. 8.154/13 para compreender que os peritos do MNPCT devem ser nomeados para cargo em comissão.

Portanto, o Decreto deve ser integralmente revogado, reprimindo-se os efeitos dos atos normativos anteriormente em vigor.

### **Documentos Internacionais Relevantes**

STF. ADPF 635. Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020.

ONU, [Promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das pessoas africanas e afrodescendentes contra o uso excessivo da força e outras violações dos direitos humanos por agentes policiais](#), Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos).

Corte IDH. [Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil](#). Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333, ponto Res. 16.

CNJ. [Sumário Executivo](#): Supervisão de cumprimento no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Lanfredi, Luís Geraldo; Shuenquener, Valter; Machado, Isabel. Brasília: CNJ, 2021.

Próximo caso sobre independência dos peritos a ser julgado pela Corte Interamericana: Caso Castelinho. Os dados podem ser consultados em: <https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/146.asp>. Vide também o informe de admissibilidade da Comissão Interamericana: CIDH. Informe de admissibilidade do Caso 12.479. [Caso Airton Honorato e outros vs. Brasil](#) (Operação Castelinho).



## 2.5. ARMAS

**Normas sob análise:** Decreto 9.845 de 25 de junho de 2019 (com as alterações do Decreto 10.628/2021); o Decreto 9.846 de 25 de junho de 2019 (com as alterações do Decreto 10.629/2021); o Decreto 9.847 de 25 de junho de 2019 (com as alterações dos Decretos 10.630/2021 e 11.035/2022) e o Decreto 10.030 de 30 de setembro de 2019 (com as alterações promovidas pelo Decreto 10.627/2021); Portaria nº 1.222, de 12 de agosto de 2019; Portaria nº 126 – COLOG, de 22 de outubro de 2019; Portaria nº 136 – COLOG, de 08 de novembro de 2019; Portaria 150 – COLOG, de 05 de dezembro de 2019; Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020; Portaria MJSP nº 423, de 22 de julho de 2020; Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, de 16 de setembro de 2021; Resolução GECEX nº 126/2020.

**Problemas Identificados:** Os Decretos incidem em inconstitucionalidade formal, na medida em que extrapolam os limites regulatórios, em afronta ao art. 84, caput, IV, da Constituição que estipula que compete privativamente ao Presidente da República [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**. Os decretos não apenas transbordam os limites da regulação, mas vão de encontro a diversos dispositivos da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). Além disso, incidem em inconstitucionalidades materiais por atentarem contra os direitos à segurança (artigo 6º da Constituição) e à vida (artigo 5º, *caput* e artigo 227, *caput*) de todos os brasileiros.

Os Decretos facilitam a criação de milícias armadas e grupos paramilitares em absoluta afronta ao estipulado pelo texto constitucional em seu artigo 5º, inciso XVII e artigo 17, §4º, violando, dessa forma, o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado, nos termos do artigo 144 da Constituição.

As Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, de 16/9/2021, bem como a Portaria MJSP nº 423/2020, ao regularem de forma insuficiente o rastreio de armas e munições, atentam contra Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de

Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições (*The Firearms Protocol*), internalizado em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto nº 5.941/2006, compondo, por força do § 2º do artigo 5º da Constituição, o bloco de constitucionalidade pátrio.

A Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, ao permitir aquisição de 6.600 (seis mil e seiscentas) a 7.800 (sete mil e oitocentas) munições; a Resolução GECEX n. 126/2020, ao facilitar o acesso a armas através da retirada da alíquota do imposto de importação; a Portaria 1.222/2019, ao alterar as classificações das armas e munições de uso permitido e restrito; a Portaria nº 150/2019 – COLOG, ao afrouxar as normatizações administrativas de atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça; a Portaria nº 136/2019 – COLOG, ao permitir acesso dos CACs a fuzis e outras armas de calibre antes inacessíveis; a Portaria 126/2019 – COLOG ao ampliar acesso de armas e munições aos militares da ativa, da reserva e reformados, **representam todas conjuntamente riscos não apenas ao monopólio do uso legítimo da força pelo Estado, mas também às próprias instituições democráticas.**

**1) Decreto nº 9.845, de 25 de junho de 2019, com as alterações promovidas pelo Decreto n. 10.628/2021:** Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição.

#### **Recomendações:**

- **Revogação na íntegra do Decreto 9.845, de 25 de junho de 2019,** com a edição de novo Decreto que preveja a aquisição da arma de fogo nos termos do que já era anteriormente previsto no artigo 12 do Decreto 5.123/2004, sobretudo, com a explícita ressalva de que a declaração de necessidade deverá explicitar os fatos e circunstâncias justificadoras do pedido, devendo ser examinados pela Polícia Federal segundo as orientações a serem expedidas pelo Ministério da Justiça.

- Para maior controle e resguardo da segurança pública, **sugere-se que o novo Decreto:**

- deverá prever que os requisitos necessários para aquisição de arma de fogo deverão ser **comprovados a cada três anos**, nos termos do que já dispunha o artigo 16, §2º do Decreto 5.123/2004;
- **exija a comprovação** de inexistência de inquérito policial ou processo criminal, por meio de certidões de antecedentes criminais da Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral;
- preveja a **cassação das autorizações** de posse e de porte de arma de fogo do titular a quem seja imputada a prática de crime doloso, sem a previsão de exceções, considerando que o estado de necessidade, legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito são todas teses defensivas que se desenvolvem no decorrer do trâmite de uma ação criminal, não sendo possível sua identificação no indiciamento ou recebimento da denúncia;
- disponha sobre a **cassação das autorizações** de posse e de porte de arma de fogo do titular que esteja com medida protetivas em decorrência da Lei Maria da Penha, em consonância com a previsão já contida no artigo 22 da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

#### **Justificativa:**

A Lei n. 10.826/2003, conhecida por Estatuto do Desarmamento, substitui a Lei n. 9.347/1997, tendo como objetivo a regulação e restrição do comércio e porte das armas. Em seu artigo 35, veda o comércio de armas e munição aos cidadãos comuns, porém, o próprio Estatuto previa a realização em 2005 de um referendo popular. Após votação, 64% dos eleitores escolheram pela não proibição.

A Lei 10.826/2003 foi regulada durante muitos anos pelo Decreto de nº 5.123/04. A partir do governo de Jair Bolsonaro foram editados uma série de

Decretos que passaram a regulamentar a Lei 10.826/2003. Com a revogação dos Decretos nº 9.685, de 15 de janeiro de 2019; nº 9.720, de 1º de março de 2019; nº 9.785, de 07 de maio de 2019; nº 9.797, de 21 de maio de 2019; nº 9.844, de 25 de junho de 2019 e nº 9.898, de 02 de julho de 2019, as principais normas infralegais que regulamentam atualmente a Lei 11.283/2003 são: o Decreto 9.845 de 25 de junho de 2019 (com as alterações do Decreto 10.628/2021); o Decreto 9.846 de 25 de junho de 2019 (com as alterações do Decreto 10.629/2021); o Decreto 9.847 de 25 de junho de 2019 (com as alterações dos Decretos 10.630/2021 e 11.035/2022) e o Decreto 10.030 de 30 de setembro de 2019 (com as alterações promovidas pelo Decreto 10.627/2021).

Especificamente em relação ao Decreto 9.845/2019 cabe dizer de início que tal diploma normativo ampliou, inconstitucionalmente e totalmente avesso ao disposto na Lei 10.826/2003, a posse e o porte de armas de fogo, dispondo, em seu artigo 3º, que para fins de aquisição de arma de fogo de uso permitido e de emissão do Certificado de Registro de Arma de Fogo administrada pelo Sistema Nacional de Armas - Sinarm, o interessado deverá apresentar declaração de efetiva necessidade, sendo que o parágrafo 1º dispõe que:

*§ 1º Presume-se a veracidade dos fatos e das circunstâncias afirmadas na declaração de efetiva necessidade a que se refere o inciso I do caput.*

*§ 2º O indeferimento do pedido para aquisição a que se refere o caput será comunicado ao interessado em documento próprio e apenas poderá ter como fundamento:*

*I - a comprovação documental de que:*

*a) não são verdadeiros os fatos e as circunstâncias afirmados pelo interessado na declaração de efetiva necessidade a que se refere o inciso I do caput;*

*b) o interessado instruiu o pedido com declarações ou documentos falsos; ou*

*c) o interessado mantém vínculo com grupos criminosos ou age como pessoa interposta de quem não preenche os requisitos a que se referem os incisos I a VIII do caput.*

*II - o interessado não ter a idade mínima exigida no inciso II do caput; ou*

*III - a não apresentação de um ou mais documentos a que se referem o inciso III ao inciso VIII do caput.*

*§ 3º Serão exigidas as certidões de antecedentes a que se refere o inciso IV do caput apenas do local de domicílio do requerente, que apresentará declaração de inexistência de inquéritos policiais ou processos criminais contra si em trâmite nos demais entes federativos.*

(...)

*§ 8º O disposto no § 1º aplica-se à aquisição de até seis armas de fogo de uso permitido, de porte ou portáteis, não dispensada a caracterização da efetiva necessidade se presentes outros fatos e circunstâncias que a justifiquem, inclusive para a aquisição de armas de fogo de uso permitido em quantidade superior a esse limite.* ([Redação dada pelo Decreto nº 10.628, de 2021](#))

*§ 8º-A Os ocupantes dos cargos de que tratam os incisos I, II, V e VI do caput do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, os membros da magistratura, do Ministério Público e os integrantes das polícias penais federal, estadual ou distrital, e os agentes e guardas prisionais, além do limite estabelecido no § 8º, poderão adquirir até duas armas de fogo de uso restrito, de porte ou portáteis, de funcionamento semiautomático ou de repetição.* ([Incluído pelo Decreto nº 10.628, de 2021](#))

A respeito da quantidade de munições, o Decreto 9.845/2019 prevê em seu artigo 2º, §2º que: *Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem o § 2º do art. 4º os incisos I a VII e X do caput art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019.*

Em relação ao parágrafo 2º do artigo 2º do Decreto 9.845/2022, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, referendou a decisão proferida na ADI 6466, que concedeu a medida cautelar, com efeitos *ex nunc*, para: i) dar interpretação conforme à Constituição aos artigos. 4º, §2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; 2º, §2º, do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019; e 2º, §3º, do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta **apenas o necessário à segurança dos cidadãos**; ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020.

O parágrafo 1º, do artigo 3º, foi suspenso na ADI 6119 e na ADI 6134. Na ADI 6139, o STF, por maioria, referendou a decisão que deu interpretação conforme à Constituição ao art. 10, §1º, I, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de

2003, para fixar i) a tese hermenêutica de que **a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei**; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003, a fim de fixar a tese hermenêutica de que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente.

Na ADI 6119, o STF, por maioria, fixou a orientação hermenêutica de que a posse de armas de fogo só pode ser autorizada às pessoas que demonstrem concretamente, por razões profissionais ou pessoais, possuírem efetiva necessidade.

Cabe destacar que o parágrafo 2º, do artigo 3º, acaba por atribuir o ônus à Administração de comprovar documentalmente a inveracidade dos fatos e das circunstâncias, das declarações ou apontar o contexto criminoso do requerente. Por sua vez, o parágrafo 3º, do mesmo artigo 2º, prevê que ao cidadão compete apenas apresentar a certidão criminal negativa no local de seu domicílio e, para todo o restante do país, bastará a mera declaração,

O parágrafo 10º, do art. 3º, do Decreto nº 9.845/2019, por sua vez, prevê que os requisitos necessários à aquisição da arma de fogo como comprovação de ocupação lícita e residência fixa, a capacidade técnica para o manuseio da arma de fogo e a aptidão psicológica, apenas devem ser **renovados no prazo de dez anos**.

O artigo 7º, do Decreto 9.845/2019, prevê que “serão cassadas as autorizações de posse de arma de fogo do titular que esteja respondendo a inquérito ou a processo criminal por crime doloso”, abrindo-se a exceção no parágrafo 3º no sentido de que “a autorização de posse de arma de fogo não será cancelada na hipótese de o proprietário de arma de fogo estar respondendo a inquérito ou ação penal em razão da utilização da arma em estado de necessidade, legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito, exceto nas

hipóteses em que o juiz, convencido da necessidade da medida, justificadamente determinar”.

Cabe mencionar que o artigo 6º da Lei 10.286/2003 já prevê uma série de categorias cuja necessidade para a aquisição de armas é presumida. Assim, a presente recomendação procura extinguir a presunção de necessidade para aquisição de armas de fogo para além das categorias profissionais já prevista em lei. Além disso, o artigo 6º, parágrafo 5º, da Lei 10.826/2003, prevê critérios específicos para concessão e porte de arma de fogo aos residentes rurais.

**2) Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 10.629/2021:** Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre o registro, o cadastro e a aquisição de armas e de munições por caçadores, colecionadores e atiradores.

**Recomendações:**

- Revogação na íntegra do Decreto 9.846/2019;
- Sugere-se, ainda, a edição de novo decreto nos moldes da previsão do Decreto 5.123/2004, para:
  - Prever como regra a aquisição de, no máximo, 01 (uma) arma de fogo, com exceção de aquisição de até quatro armas de fogo de uso permitido às categorias profissionais cuja necessidade é presumida, nos termos do artigo 12, §8º;
  - Prever que a aptidão psicológica seja atestada por profissional da psicologia cadastrado junto à Polícia Federal, que deve avaliar a expertise do psicólogo para tratar de tal questão específica e sensível, nos termos do que constava no artigo 12, VII do Decreto 5.123/2004. Ademais, que a aptidão técnica seja comprovada junto ao

Comando do Exército, conforme previsão que havia no artigo 12, parágrafo 3º do Decreto 5.123/2004;

- Prever a necessidade de autorização do Comando do Exército para aquisição de armas de fogo de uso restrito, nos termos do artigo 27 da Lei 10.826/2003;
- Regular a aquisição de armas e munições por clubes e escolas de tiro nos termos do que dispunha o artigo 30, do Decreto 5.123/2004, e Portaria 05 do Departamento Logístico do Exército, de 16 de julho de 2008;
- Regular o porte e do trânsito da arma de fogo nos moldes do que já era estabelecido pelo artigo 22 e seguintes, bem como artigo 32, todos do Decreto 5.123/2004, que previa que o porte de trânsito das armas de fogo de colecionadores e caçadores fosse expedido pelo Comando do Exército, sendo que os colecionadores e caçadores deveriam transportar suas armas desmuniciadas;
- Indicar a necessidade de autorização judicial para a prática de tiro desportivo aos menores de dezoito anos de idade, prática essa que deve restringir-se aos locais autorizados pelo Comando do Exército, utilizando arma da agremiação ou do responsável quando por este acompanhado, nos termos do que já era anteriormente previsto pelo artigo 30, §2º do Decreto 5.123/2004.

#### **Justificativa:**

O Decreto 9.846/2019 trata do quantitativo de armas, munição e insumos a serem adquiridos por colecionadores, atiradores e caçadores proprietários de armas de fogo, dispondo no artigo 3º que a aquisição de arma de

fogo de porte e de arma de fogo portátil por colecionadores, atiradores e caçadores estará condicionada aos seguintes limites:

- I - para armas de uso permitido;*
- a) cinco armas de fogo de cada modelo, para os colecionadores;*
- b) quinze armas de fogo, para os caçadores; e*
- c) trinta armas de fogo, para os atiradores; e*
- II - para armas de uso restrito:*
- a) cinco armas de cada modelo, para os colecionadores;*
- b) quinze armas, para os caçadores; e*
- c) trinta armas, para os atiradores.*

*§2º Para fins de registro de colecionadores, atiradores e caçadores no Comando do Exército, o interessado deverá: [...]*

*V - comprovar, periodicamente, a capacidade técnica para o manuseio da arma de fogo, por meio de laudo expedido por instrutor de tiro desportivo ou instrutor de armamento e tiro credenciado junto à Polícia Federal;*

*VI - comprovar a aptidão psicológica para o manuseio da arma de fogo, atestada em laudo conclusivo fornecido por psicólogo com registro profissional ativo em Conselho Regional de Psicologia.*

*§ 5º A aquisição de armas de fogo por colecionadores, atiradores e caçadores ficará condicionada à apresentação:*

*I - de documento de identificação e Certificado de Registro válidos; e*

*II - da autorização de aquisição expedida pelo Comando do Exército, quando as quantidades excederem os limites estabelecidos nos incisos I e II do caput.*

Por sua vez, o art. 6º, parágrafo 1º, dispõe que os limites do artigo 3º, parágrafo 1º, não se aplicam aos clubes e às escolas de tiro com registro válido no Comando do Exército.

O artigo 4º, parágrafo 1º, dispõe que os atiradores e os caçadores proprietários de arma de fogo poderão adquirir, no período de um ano:

*I - até mil unidades de munição e insumos para recarga de até dois mil cartuchos para cada arma de fogo de uso restrito; e (Incluído pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*II - até cinco mil unidades de munição e insumos para recarga de até cinco mil cartuchos para cada arma de uso permitido registradas em seu nome. (Incluído pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*§ 1º- A Os caçadores e os atiradores comunicarão a aquisição de munições e insumos ao Comando do Exército no prazo de setenta e duas horas, contado da data de efetivação da compra, e o endereço do local em que serão armazenados. (Incluído pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*§ 2º Não estão sujeitas ao limite de que trata o § 1º as munições adquiridas por entidades e escolas de tiro devidamente credenciadas para fornecimento aos seus membros, associados, integrantes ou clientes, para realização de treinamentos, cursos, instruções, aulas, provas, competições e testes de capacidade técnica para o manuseio de arma de fogo. (Redação dada pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*§ 3º As armas pertencentes ao acervo de colecionador não podem ser consideradas para a aquisição de munições a que se refere o § 1º.*

*§ 4º Os caçadores e os atiradores poderão ser autorizados a adquirir munições em quantidade superior ao limite estabelecido no § 1º, a critério do Comando do Exército e por meio de requerimento, desde que respeitados os seguintes quantitativos: (Redação dada pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*I - para caçadores, até duas vezes o limite estabelecido no §1º; e (Incluído pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*II - para atiradores desportivos, até cinco vezes o limite estabelecido no § 1º.*

O Decreto 9.846/2009 flexibiliza, ainda, o porte de armas, que pode ser promovido por quaisquer daqueles que se enquadrem na condição de colecionadores, caçadores ou atiradores, desde que declarem que esteja em deslocamento, alegando-se servir para sua autodefesa, conforme redação dos art. 5º, §3º e art. 8º, §1º.

O artigo 7º do Decreto 9.846/2019 prevê a possibilidade da prática de tiro desportivo, nas modalidades aceitas pelas entidades nacionais de administração do tiro, por pessoas com idade entre quatorze e dezoito anos, sendo que o inciso III prevê que:

*III - quando o menor estiver acompanhado de seu responsável legal, poderá ser feita com a utilização de: (Redação dada pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*a) arma de fogo e munição da entidade de tiro ou da agremiação; (Incluído pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*b) arma de fogo registrada e cedida por outro desportista; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.629, de 2021)*

*c) arma de fogo do responsável legal.*

O Decreto 9.846/2019 amplia de forma desproporcional a quantidade de armas e munições à disposição dos colecionadores, caçadores e atiradores, além de permitir de forma desarrazoada que clubes de tiros mantenham arsenal bélico em completa afronta a questões de segurança pública.

**3) Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, com as alterações dos Decretos 10.630/2021 e 11.035/2022:** Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.

**Recomendações:**

- Revogação na íntegra do Decreto 9.847/2019 com a edição de novo Decreto;
- Sugere-se que o novo Decreto a ser editado observe o já estipulado na Lei 10.826/2003, em seu artigo 10, no que diz respeito à autorização para o porte de arma de fogo ao civil, com eficácia temporária e territorial limitada. Em relação ao porte de arma dos ocupantes de cargos públicos sugere-se que o porte de arma de fogo seja regulado nos termos do previsto anteriormente no artigo 33 e seguintes do Decreto 5.123/2004.

Deve ser observado que a regra estipulada pela Lei 10.826/2003 é a vedação do porte de arma em todo território nacional, nos termos do expressamente previsto no caput do artigo 6º, sendo que eventuais autorizações são exceções que devem observar o espírito da lei que visa coibir o porte indiscriminado.

Sugere-se, ainda, que a importação de armas de fogo, munições e acessórios de uso restrito seja estabelecida nos moldes do que já previa o artigo 51

e seguintes do Decreto 5.123/2004, dependendo sempre da anuênciam do Comando do Exército.

### **Justificativa:**

O artigo 2º, parágrafo 3º, do Decreto 9847/2019, repetindo previsão do artigo 2º, §2º do Decreto 9.845/2019, prevê que “*ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem os incisos I a VII e X do caput do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019*”.

Na ADI 6466, o STF proferiu decisão liminar no sentido de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; suspendendo a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020.

O artigo 14, repetindo previsão do Decreto 9.845/2019, prevê as hipóteses de cassação das autorizações de porte de arma de fogo do titular, estabelecendo a exceção de que a autorização de posse e de porte de arma de fogo não será cancelada na hipótese de o proprietário de arma de fogo estar respondendo a inquérito ou ação penal em razão da utilização da arma em estado de necessidade, legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito, exceto nas hipóteses em que o juiz, convencido da necessidade da medida, justificadamente determinar.

O artigo 17 estipula que o porte de arma de fogo é pessoal, intransferível e revogável a qualquer tempo, e será válido em todo o território nacional para as armas de fogo de porte de uso permitido devidamente registradas no acervo do proprietário no Sinarm ou no Sigma. Além disso, o parágrafo 1º estipula que o

porte de arma de fogo autoriza a condução simultânea de até duas armas de fogo, respectivas munições e acessórios.

A respeito da importação, o artigo 34 do Decreto 9.847/2019 estipula que:

*Art. 34. O Comando do Exército autorizará previamente a aquisição e a importação de armas de fogo de uso restrito, munições de uso restrito e demais produtos controlados de uso restrito, para os seguintes órgãos, instituições e corporações:*

(...)

*§ 2º Serão, ainda, autorizadas a adquirir e importar armas de fogo, munições, acessórios e demais produtos controlados: (Redação dada pelo Decreto nº 10.030, de 2019)*

*I - os integrantes das instituições a que se referem os incisos I a XIII do caput ; (Redação dada pelo Decreto nº 10.630, de 2021)*

*II - pessoas naturais autorizadas a adquirir arma de fogo, munições ou acessórios, de uso permitido ou restrito, conforme o caso, nos termos do disposto no art. 12, nos limites da autorização obtida;*

*III - pessoas jurídicas credenciadas no Comando do Exército para comercializar armas de fogo, munições e produtos controlados; e*

*IV - os integrantes das Forças Armadas.*

*§ 3º Ato do Comandante do Exército disporá sobre as condições para a importação de armas de fogo, munições, acessórios e demais produtos controlados a que se refere o § 2º, no prazo de trinta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019.*

A possibilidade de importação diretamente por pessoas contraria o disposto na Lei 10.826 que determina:

*Art. 24. Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2º desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembarque alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores.*

**4) Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019 com as alterações promovidas pelo Decreto 10.627/2021 – Aprova o Regulamento de Produtos Controlados, substituindo o Decreto n.º 3.665/2000.**

### **Recomendações:**

- **A revogação na íntegra do Decreto 10.030/2019**, com nova previsão estabelecendo o uso restrito a arma de cano curto que

dispara projétil com energia de lançamento acima de 407 joules, nos moldes do que era anteriormente previsto pelo Decreto nº 5.123/04 e Decreto 3.665, de 2000. Além disso, com a revogação na íntegra do Decreto 10.030/2019, pretende-se a revogação de seu artigo 2º, §3º que não considera como Produto Controlado pelo Comando do Exército – PCE uma série de produtos que apresentam poder destrutivo, com propriedade de causar danos às pessoas ou ao patrimônio, de modo a garantir a segurança social e militar do país.

Com a sugestão de revogação do Decreto e edição de novo diploma normativo, pretende-se também retirar a possibilidade de prática de tiro recreativo sem registro do praticante.

### **Justificativa:**

O artigo 2º, §3º e o artigo 7º, do Decreto nº 10.030/2019, prevê que:

*Art. 2º Para fins do disposto neste Regulamento, Produto Controlado pelo Comando do Exército - PCE é aquele que:*

*[...]*

***§ 3º Não são considerados PCE:***

*I - os projéteis de munição para armas de porte ou portáteis, até ao calibre nominal máximo com medida de 12,7 mm, exceto os químicos, perfurantes, traçantes e incendiários;*

*II - as máquinas e prensas, ambas não pneumáticas ou de produção industrial, para recarga de munições, seus acessórios e suas matrizes (dies), para calibres permitidos e restritos, para armas de porte ou portáteis;*

*III - as armas de fogo obsoletas, de antecarga e de retrocarga, cujos projetos sejam anteriores a 1900 e que utilizem pólvora negra;*

*IV - os carregadores destacáveis tipo cofre ou tipo tubular, metálicos ou plásticos, com qualquer capacidade de munição, cuja ausência não impeça o disparo da arma de fogo; V - os quebra-chamas;*

*VI - as miras optrônicas, holográficas ou reflexivas; e*

*VII - as miras telescópicas, independentemente de aumento. [...]*

*Art. 3º As definições dos termos empregados neste Regulamento são aquelas constantes deste artigo e do [Anexo III. \(Redação dada pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)*

*Parágrafo único. Para fins do disposto neste Regulamento, considera-se: [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)*

**I - arma de fogo de uso permitido** - as armas de fogo semiautomáticas ou de repetição que sejam: [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

a) de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, não atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

b) portáteis de alma lisa; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\) Vigência](#)

c) portáteis de alma raiada, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, não atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\) Vigência](#)

**II - arma de fogo de uso restrito** - as armas de fogo automáticas, de qualquer tipo ou calibre, semiautomáticas ou de repetição que sejam: [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\) Vigência](#)

a) não portáteis; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

b) de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

c) portáteis de alma raiada, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

**III - arma de fogo de uso proibido:** [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

a) as armas de fogo classificadas como de uso proibido em acordos ou tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária; e [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

b) as armas de fogo dissimuladas, com aparência de objetos inofensivos; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

**IV - munição de uso restrito** - as munições que: [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\) Vigência](#)

a) atinjam, na saída do cano de prova de armas de fogo de porte ou de armas de fogo portáteis de alma raiada, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

b) sejam traçantes, perfurantes ou fumígenas; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

c) sejam granadas de obuseiro, de canhão, de morteiro, de mão ou de bocal; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

d) sejam rojões, foguetes, mísseis ou bombas de qualquer natureza; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

**V - munição de uso proibido** - as munições: [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

a) assim classificadas em acordos ou tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 10.627, de 2021\)](#)

b) incendiárias ou químicas

*Art. 7º É obrigatório o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao Comando do Exército para o exercício, próprio ou terceirizado, das atividades com PCE, previstas no art. 6º, as quais estarão sujeitas ao seu controle e fiscalização.*

*§ 1º Fica dispensado o registro: [...]*

*VII - das pessoas físicas que utilizam PCE do tipo arma de fogo e munição para a prática de tiro recreativo não desportivo nas instalações de entidades, clubes ou escolas de tiro, sem habitualidade e finalidade desportiva, quando acompanhadas de instrutor de tiro, instrutor de tiro desportivo ou atirador desportivo registrados junto ao Comando do Exército, e a responsabilidade pela prevenção de acidentes ou incidentes recairá sobre as referidas entidades, clubes ou escolas de tiro e seus instrutores.*

Ao considerar como de uso permitido armas de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, não atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules, o Decreto 10.030/2019 acaba, por consequência, considerando armamentos de munição 9 mm, .40 e .45 como de uso permitido. Além disso, permite a aquisição de fuzis de alto poder bélico por civis, na medida em que a energia cinética é de até 1.620 joules.

Conforme destacado na inicial da ADI 6134, o Decreto rompe uma regra fixada pelo Comando do Exército, que desde o ano 2000, pelo menos, estabelece o uso restrito a arma de cano curto que dispara projétil com energia de lançamento acima de 407 joules. Era a redação do art. 16 do Decreto 3.665, de 2000. Segundo o art. 10 do Decreto n.º 5.123/04, arma de fogo de uso permitido seria aquela cuja utilização é autorizada a pessoa físicas, bem como a pessoas jurídicas, de acordo com as normas do Comando do Exército previstas na Lei nº 10.826/2003. Já o artigo 11 do Decreto nº 5.123/04 dispunha que arma de fogo de uso restrito é aquela de uso exclusivo das Forças Armadas, de instituições de segurança pública e de pessoas físicas e jurídicas habilitadas, devidamente autorizadas pelo Comando do Exército, de acordo com legislação específica.

Ademais, conforme ressaltado na inicial da ADI 6677, o Decreto nº 10.030/2019, com a alteração promovida pelo Decreto nº 10.627/2021, ao instituir aquilo que não é Produto Controlado pelo Comando do Exército (PCE), afastou

diversos artefatos de grande periculosidade que, agora, não serão mais monitorados pelas Forças Armadas.

O Decreto nº 10.030/2019 introduz, ainda, a prática de tiro recreativo não desportivo, o qual independe de registro do praticante junto ao Comando do Exército.

Importante mencionar que **os Decretos 9.845/2019 (com as alterações do Decreto 10.628/2021); 9.846/2019 (com as alterações do Decreto 10.629/2021); 9.847/2019 (com as alterações do Decreto 10.630/2021) e 10.030/2019 (com as alterações promovidas pelo Decreto 10.627/2021), foram objeto das ADI 6675, 6676, 6677 e 6695, com pedido de suspensão de seus efeitos.** Foram proferidos votos pela Ministra Rosa Weber e Ministro Edson Fachin deferindo parcialmente os pedidos da medida cautelar para suspender os efeitos dos seguintes preceitos normativos impugnados: (a) dos incisos I, II, VI e VII do § 3º do art. 2º do Regulamento de Produtos Controlados (Decreto nº 10.030/2019), incluídos pelo Decreto nº 10.627/2021; (b) do § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.030/2019 (incluído pelo Decreto nº 10.627/2021); (c) dos §§ 8º e 8º-A do art. 3º do Decreto nº 9.845/2019, incluído pelo Decreto nº 10.628/2021; (d) da expressão normativa "quando as quantidades excederem os limites estabelecidos nos incisos I e II do caput", inscrita no inciso II do § 5º do art. 3º do Decreto nº 9.846/2021, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021; (e) dos incisos I e II do § 1º e do § 4º, caput e incisos I e II, todos do art. 4º do Decreto nº 9.846/2021, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2019; (f) da expressão "por instrutor de tiro. Tais ações estão com **pedido de vista** ao Ministro Nunes Marques.

**5) Portaria nº 1.222, de 12 de agosto de 2019:** Dispõe sobre parâmetros de aferição e listagem de calibres nominais de armas de fogo e das munições de uso permitido e restrito e dá outras providências.

A Portaria 1.222/2019 regula os termos do Decreto 9.847/2019 (posteriormente substituído pelo Decreto 10.030/2019). Antes do Decreto eram

permitidas armas (munições) de até 407 joules, como as de calibre 38, 22, 25 e 32. Depois do Decreto, são permitidas armas (munições) de até 1.620 joules, incluindo diversas armas que eram de uso restrito, como a 9mm, .40, .44, .44 Magnum, .45 e .357 Magnum.

**Recomendação:** Sugere-se a revogação na íntegra da Portaria 1.222/2019, com nova previsão estabelecendo o uso restrito a arma de cano curto que dispara projétil com energia de lançamento acima de 407 joules, nos moldes do que era anteriormente previsto pelo Decreto nº 5.123/04 e Decreto 3.665, de 2000.

**6) Portaria nº 126 – COLOG, de 22 de outubro de 2019:** Dispõe sobre a aquisição, o registro, o cadastro, a transferência, o porte e o transporte de arma de fogo; e a aquisição de munições e de acessórios de arma de fogo por militares do Exército, em serviço ativo ou na inatividade.

Prevê que os militares do Exército (da ativa, da reserva remunerada ou reformados) podem adquirir até seis armas de fogo, de uso permitido, podendo ser autorizada a aquisição de armas em quantidade superior. Os militares que já possuírem armas de fogo em quantidade superior ao previsto terão a propriedade dessas armas assegurada. A Portaria dispõe, ainda, que a quantidade anual de munição que cada militar poderá adquirir será de até seiscentos cartuchos por arma registrada.

A Portaria 126-COLOG revoga a Portaria 036-DMB (Departamento de Materail Bélico), de 1999, sobre comércio de armas; revoga a Portaria 01 D-Log, 2006; revoga a Portaria 021 COLOG, 2009.

**Recomendação:** Sugere-se a revogação na íntegra da Portaria 126 - COLOG com nova previsão nos termos do que já dispunha as Portarias revogadas.

**7) Portaria nº 136 – COLOG, de 08 de novembro de 2019:** Dispõe sobre o registro, o cadastro e a transferência de armas de fogo do SIGMA e sobre aquisição de armas de fogo, munições e demais Produtos Controlados de competência do Comando do Exército.

A Portaria 136/2019 revogou a Portaria COLOG nº 125, de 22 de outubro de 2019. A revogação tratou de excluir do rol de armas proibidas para aquisição dos colecionadores, as armas de uso restrito de dotação das Forças Armada.

Conforme enfatizado no aditamento da petição inicial da ADI 6134, a Portaria COLOG nº 125/2019 restringia a compra de arma portátil de alma raiada e calibre restrito, ou seja, de fuzis e outras armas de calibre antes inacessíveis para os Colecionadores, Atiradores e Caçadores (CACs) por conta do seu alto potencial e por ameaçarem o monopólio da força pelo Estado. Com a publicação da, o art. 3º, II do Decreto 9.846/2019 combinado com os artigos 10, 11 e 12 da Portaria COLOG nº 136/2019, passa a ser permitida a aquisição deste tipo de armamento.

**Recomendação:** a revogação na íntegra da Portaria nº 136-COLOG de 08 de novembro de 2019.

**8) Portaria 150 – COLOG, de 05 de dezembro de 2019:** Dispõe sobre normatização administrativa de atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça.

Prevê, dentre outras disposições, que os colecionadores, os atiradores e os caçadores poderão portar uma arma de fogo curta municiada, alimentada e carregada, pertencente a seu acervo cadastrado no SINARM ou no SIGMA, conforme o caso, sempre que estiverem em deslocamento para treinamento ou participação em competições; para abate autorizado de fauna; ou para exposição do acervo de coleção.

**Recomendação:** a revogação na íntegra da Portaria 150/2019 – COLOG e edição de nova Portaria nos moldes da regulação que constava da Portaria COLOG nº 51 de 08 de setembro de 2015.

**9) Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020:** Sucede a Portaria Interministerial n. 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020, elevando os quantitativos máximos de munições passíveis de aquisição pelos integrantes dos órgãos e instituições previstos nos incisos I a VII e X do caput art.

6º da Lei nº 10.826, de 2003, pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo, e pelos demais agentes autorizados por legislação especial a portar arma de fogo.

A Portaria autoriza a aquisição a 550 a 650 unidades MENSAIS por arma de fogo, o que resulta entre 6.600 a 7.800 unidades por ano. Conforme ressaltado na inicial da ADI 6466, isso representa um aumento repentino de até 3.200% (três mil e duzentos porcento) no número de unidades de munição permitidas por arma de fogo devidamente registrada no Brasil. Isto é, multiplicou-se por 33x o número de munições disponíveis na sociedade, que podem ser usadas para diferentes fins.

A Portaria teve sua eficácia suspensa pelo STF através de decisão proferida em sede da ADI 6466.

**Recomendação:** a revogação da Portaria Interministerial nº 1634/GM-MD de 22 de abril de 2020, com a edição de Portaria que preveja que a quantidade anual máxima de munição de uso permitido que um mesmo cidadão poderá adquirir no comércio especializado para manter em seu poder e estoque, em um mesmo calibre, é de cinquenta unidades, nos termos do que já previa a Portaria Normativa nº. 1.811, de 18 de dezembro de 2006, do Exército.

**10) Portaria MJSP nº 423, de 22 de julho de 2020:** Altera o Anexo à Portaria MJSP nº 389, de 13 de julho de 2020, que dispõe sobre o tipo de arma de porte semiautomática e o seu calibre, bem como os requisitos técnicos mínimos e os critérios de aceitação para a sua aquisição e emprego no âmbito da Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública.

Ao promover alteração da Portaria MJSP nº 389, retira as exigências de marcação interna e da chipagem das armas.

**Recomendação:** a revogação do artigo 2º da Portaria MJSP nº 423, de 22 de julho de 2020.

**11) Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, de 16 de setembro de 2021:**

Dispõem sobre a aprovação das normas relativas aos procedimentos administrativos do Sistema Nacional de Rastreamento de Produtos Controlados pelo Exército (SisNaR).

Importante esclarecer que a Portaria 62/2020 – COLOG, de 17/04/2020, revogou as Portarias COLOG de nº 46, 60 e 61 de março de 2020, de maneira a impedir o rastreamento eficiente das armas de fogo e munições perante a população civil.

Através de decisão proferida na ADPF 681, a **Portaria nº 62/2020 foi suspensa**. Entretanto, com a publicação das Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, em 16/9/2021, o STF entendeu pela perda do objeto da ação, considerando que tais Portarias tratam de critérios e procedimentos para a operacionalização do Sistema Nacional de Rastreamento de Produtos Controlados pelo Exército - SisNaR, contemplando os aspectos considerados indispensáveis para efetividade mínima da política pública de controle de armas e produtos bélicos controlados.

**Recomendação:** a revogação das Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, de 16/9/2021, com edição de novas Portarias que regulem o rastreamento das armas de fogo e munições nos termos do que já dispunha as Portarias nº 46-COLOG, de 18/03/2020; nº 60- COLOG, de 15/04/2020; e nº 61-COLOG, de 14/04/2020. Isso porque, as Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, de 16/9/2021 revelam-se extremamente falhas e insuficientes para um efetivo controle e preservação da segurança pública, deixando de prever uma série de medidas já adotadas nas Portarias 46, 60 e 61 de 2020 expedidas pelo Comando Logístico – COLOG, que é órgão de assessoramento superior do Comando do Exército, por sua vez, integrante da estrutura regimental do Ministério da Defesa.

**12) Resolução GECEX n. 126/2020:** Altera o Anexo II da Resolução nº 125 da Câmara de Comércio Exterior, de 15 de dezembro de 2016, zerando a alíquota de importação de revólveres e pistolas.

Através de decisão liminar proferida na ADPF n. 772/DF, foi suspensa liminarmente os efeitos da referida Resolução da GECEX, em razão da possível violação ao direito à vida e à segurança pública.

**Recomendação:** a revogação da Resolução GECEX n. 126/2020, considerando que a redução da alíquota do imposto de importação de 20% (vinte por cento) para 0% (zero por cento), além de configurar tratamento tributário privilegiado injustificado a uma categoria de produto sem qualquer apelo social, obviamente tornará os preços de revólveres e pistolas notadamente mais acessíveis à população como um todo, contribuindo para maior o grau de insegurança da sociedade.

- **Recomendação sobre os Reflexos Jurídicos da Revogação dos Normativos sobre Armas e a Edição de Novo Marco Regulatório:**

Os Decretos e Portarias editadas, e ainda em vigor, não apenas regulam aspectos administrativos da Lei 10.826/2003, estabelecendo, por exemplo, critérios para a aquisição de armas, o registro e o porte, como também acabam por complementar os tipos penais previstos na referida legislação. Isso porque, a Lei 10.826/2003 apresenta tipos penais em branco que dependem de norma complementar para sua concretude.

Conforme lição de Rogério Sanches, “norma penal em branco: é aquela que depende de complemento normativo. É dizer: seu preceito primário (descrição da conduta proibida) não é completo, dependendo de complementação a ser dada por outra norma”<sup>49</sup>. No caso dos tipos penais da Lei 10.826/2003, o seu complemento normativo não emana do legislador, mas sim de fonte normativa diversa, no caso Decretos editados pelo Chefe do Poder Executivo Federal (nos termos do artigo 84, IV e artigo 22, inciso XXI, ambos da Constituição Federal). Por tal motivo, tais tipos penais se configuram como normas penais em branco próprias ou heterogêneas.

---

<sup>49</sup> SANCHES, Rogério. Manual de Direito Penal. Parte Geral, Salvador: Juspodivm, 2020, p. 109.

São normas penais em branco heterogêneas os seguintes tipos penais da Lei 10.826/2003: posse irregular de arma de fogo de uso permitido (artigo 12 da Lei 10.826/2003), o porte ilegal de arma de fogo de uso permitido (artigo 14 da Lei 10.826/2003), a posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito (artigo 16 da Lei 10.826/2003), o comércio ilegal de arma de fogo (artigo 17 da Lei 10.826/2003) e o tráfico internacional de arma de fogo (artigo 18 da Lei 10.826/2003).

Portanto, não se pode perder de vista que, com a edição de novos Decretos, Portarias e Resoluções haverá alterações nos tipos penais previstos na Lei 10.826/2003, com consequências jurídicas criminais daí advindas. Assim, a modificação dos critérios técnicos de enquadramento das armas e munições da categoria “uso permitido” para a categoria “uso restrito” acabará por inevitavelmente promover a inserção de uma gama de pessoas na conduta descrita no artigo 16 da Lei 10.826/2003. Da mesma forma, alterações nos critérios de comercialização de arma de fogo acabam por promover a inserção de inúmeras pessoas na conduta prevista no artigo 17 da Lei 10.826/0223, caso não se adequem aos novos parâmetros a serem estabelecidos a partir da revogação dos Decretos e Portarias ainda vigentes.

A Constituição Federal prevê que a propriedade atenderá sua função social (artigo 5º, XXIII), prevendo possibilidades de o Estado intervir na propriedade privada de duas formas: por intervenção restritiva, através da imposição de algumas limitações e por intervenção supressiva, modalidade na qual a propriedade privada é transferida para o Estado. A espécie clássica de intervenção supressiva é a desapropriação, medida através da qual o Estado se apropria de um bem privado, tomando-o para si, por razões de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, mediante indenização.

Entretanto, a eventual edição de novos Decretos e Portarias, com a consequente modificação dos enquadramentos legais das classificações de armas e munições, além da alteração dos quantitativos de armas e munições possíveis de

serem armazenados, não pode ser considerada modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada, na medida em que o objetivo não é a supressão, ou limitação, de bens privados pelo Estado, mas sim a regulamentação da Lei 10.826/2003 com reflexos patrimoniais daí advindos inevitavelmente. Assim, não se caracteriza qualquer dos modos de intervenção do Estado na propriedade, seja servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitação administrativa ou desapropriação.

Nesse sentido, não seria possível a exigência de indenização por proprietários de armas e munições que tiverem que se adequar aos novos parâmetros normativos das classificações e quantitativos a serem estipulados por novos Decretos e Portarias. Não se pode perder de vista que a posse de armamento e munição, bem como o exercício de comércio e administração de clube de tiro, em estrita observância aos parâmetros normativos em vigor, configura o exercício regular de um direito, sendo que todas as condutas que eventualmente transbordem ou contrariem os normativos a serem editados inserem-se em um campo de ilegalidade (com todas as sanções penais e administrativas daí advindas).

Por outro lado, por respeito ao princípio da segurança jurídica, sugere-se que eventual modificação normativa que implique em alterações dos tipos penais previstos na Lei 10.826/2003 preveja período de transição, abrindo-se um marco temporal para que os atuais proprietários de armas e munições, bem como os comerciantes e proprietários de clubes de tiros, tenham a chance de adequar suas condutas aos novos marcos regulatórios.

Nesse sentido, a publicação do novo marco regulatório deve ser acompanhada por uma ampla campanha informativa, com calendário específico, que esclareça a população sobre os prazos para entrega de armas e munições que deixam de se enquadrarem como de uso permitido, bem como para a entrega de armas e munições que extrapolam os novos limites quantitativos a serem estabelecidos. Da mesma forma, os clubes de tiros devem ter prazo razoável para se adequarem aos novos critérios que passam a reger tais atividades.

Cabe lembrar que a própria Lei 10.826/2003 previu, em seu artigo 32, disposição considerada verdadeira *abolitio criminis*, que permitia aos possuidores e proprietários de armas de fogo não registradas entregá-las à Polícia Federal no prazo de cento e oitenta dias. O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, editou a Súmula 513 considerando que a “a abolitio criminis temporária prevista na Lei n. 10.826/2003 aplica-se ao crime de posse de arma de fogo de uso permitido com numeração, marca ou qualquer outro sinal de identificação raspado, suprimido ou adulterado, praticado somente até 23/10/2005.” Além disso, o STJ firmou jurisprudência considerando atípica, até 23 de dezembro de 2005, também a posse de arma de uso restrito<sup>50</sup>.

Além da previsão de prazo contida no Estatuto do Desarmamento, a Portaria Normativa nº 40/MD, de 17 de janeiro de 2005, passou a prever que a quantidade anual máxima de cartuchos de munição de uso permitido que um mesmo cidadão poderia adquirir no comércio especializado seria de 50 (cinquenta) cartuchos. Assim, o artigo 1º, parágrafo único de tal Portaria, previu que “os cartuchos excedentes ao limite estabelecido no caput deverão ser entregues à Polícia Federal, com a utilização do mesmo sistema previsto para entrega de armas na campanha do desarmamento”.

Nota-se, portanto, que a introdução de um marco temporal transitório nos eventuais Decretos e Portarias a serem editados resguarda, a um só tempo, a eficácia do novo marco regulatório, como também a previsibilidade e coerência na aplicação das normas no âmbito de nosso sistema jurídico. Nesse sentido, é recomendável que o novo marco regulatório preveja também prazo para expiração

---

<sup>50</sup> “I – ‘[é] atípica a posse de arma de fogo, acessórios e munição, seja de uso permitido ou de uso restrito, incidindo a chamada *abolitio criminis temporária* nas duas hipóteses, se praticada no período compreendido entre 23 de dezembro de 2003 a 23 de outubro de 2005. Este termo final foi prorrogado até 31 de dezembro de 2008 somente para os possuidores de armamentos de uso permitido (artigo 12), nos termos da Medida Provisória 417 de 31 de janeiro de 2008, que estabeleceu nova redação aos artigos 30 a 32 da Lei 10.826/2003, não mais albergando o delito previsto no artigo 16 do Estatuto – posse de arma de fogo, acessórios e munição de uso proibido ou restrito. Com a publicação da Lei 11.922, de 13 de abril de 2009, o prazo previsto no artigo 30 do Estatuto do Desarmamento foi prorrogado para 31 de dezembro de 2009 no que se refere exclusivamente à posse de arma de uso permitido’ (HC n. 346.077/SP, Quinta Turma, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 25/5/2016 – grifei)” (AgInt no AREsp 1.127.872/SP, j. 15/05/2018)

das autorizações de porte de arma de fogo já concedidas, nos termos do que foi feito através do artigo 29 da Lei 10.826/2003.

Portanto, de forma a operacionalizar o período de transição para a vigência dos novos diplomas normativos, sugere-se que a edição de novos Decretos, que regulamentem a Lei 10.826/2003, tragam em seu bojo dispositivos que prevejam os prazos de entrega de armas e munições de acordo com as energias cinéticas, bem como por áreas territoriais do país, sob pena de o prazo final estipulado acarretar verdadeira “corrida” para desfazimento de armamentos e munições de todos os tipos, colocando em risco a segurança pública de toda a população.



## 2.6. ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO

**Normas sob análise:** Decreto n. 9.887/2019 (Recria a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE); Portaria n. 87/2020 (Dispõe sobre a concessão de autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória);

**Omissões e medidas programáticas:** Regulamentação da Emenda Constitucional n. 81/2014 (expropriação de terras onde haja identificação de exploração de trabalho escravo); recomposição de pessoal e do orçamento das ações de fiscalização do trabalho; recomposição do orçamento da assistência social para fortalecimento das medidas socioassistenciais em favor dos trabalhadores resgatados em situação de escravidão.

### **Recomendações:**

- Revogação do Decreto n. 9.887/2019, com a elaboração de outro Decreto dispendo sobre a CONATRAE, que, com os aprimoramentos considerados necessários e a devida participação social, se aproxime do escopo, composição e forma de trabalho originais previstas no Decreto de 31 de julho de 2003, com vistas ao aprimoramento da atuação da CONATRAE na construção da política de erradicação do trabalho escravo;

- Revogação da Portaria MJ 87, de 23 de março de 2020, do Ministério da Justiça, que implica retrocesso em relação à evolução normativa anterior, por expor a vítima à efetiva colaboração na investigação criminal como condição para a concessão de autorização de residência, além de restringir apenas à Polícia Federal o poder de decidir sobre o reconhecimento desse direito. Assim, sugere-se a repristinação temporária expressa da Portaria MJ 347, de 08 de maio de 2017, até a edição de novo ato normativo que regulamente a concessão de autorização de residência à vítima de trabalho escravo e tráfico de pessoas prevista na Lei 13.445/2017, sem colocar a vítima migrante internacional como objeto da

investigação criminal, além de incorporar as sugestões de expansão constantes do tópico relacionado à política migratória;

- Articulação junto ao Congresso Nacional para a regulamentação da EC n. 81/2014 e, posteriormente, a edição de decreto regulamentar próprio sobre a lei;
- Recomposição do orçamento direcionado às ações de fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho e a realização de concurso público para a recomposição dos quadros de auditores fiscais do trabalho;
- Recomposição do orçamento da assistência social com vistas ao fortalecimento das medidas socioassistenciais em favor dos trabalhadores resgatados em situação de escravidão. Fluxo manter a portaria 3484/2020 (no fundamento).

#### **Justificativa:**

##### **A) Decreto n. 9.887/2019 (Recria a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE)**

A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE foi criada pelo Decreto n. 9.943, de 31 de julho de 2003. Posteriormente, o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, previu a extinção, a contar de 28 de junho de 2019, de colegiados da Administração Pública federal, o que incluiria o CONATRAE. Evitando-se a sua extinção, houve a edição do Decreto n. 9.887, de 27 de junho de 2019, que recriou a CONATRAE, porém, desconfigurou a composição, as atribuições e a forma de funcionamento da Comissão.

O Decreto n. 9.887/2019, no entanto, reduziu drasticamente o número de membros, que era de 18 (dezoito) e passou para apenas 8 (oito), bem como a participação da sociedade civil para menos da metade da participação original, que

era de até (9) nove membros, passando para apenas (4) quatro. Os representantes governamentais foram igualmente reduzidos, retirando da composição da comissão importantes órgãos que integram a discussão relativa ao combate à escravidão moderna, a exemplo das Pastas do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura e Pecuária e do Meio Ambiente, notadamente se consideramos a grande incidência de situações de trabalho escravo nas cadeias produtivas da pecuária (incluindo as práticas de desmatamento), agricultura e garimpo.

Ainda, foi retirado das atribuições da CONATRAE o acompanhamento de projetos de lei que digam respeito ao combate ao trabalho escravo no Congresso Nacional e impõe uma limitação de tempo para o término das reuniões, que passam a ter o prazo de 2 horas, com prorrogação de até outras duas horas. Na prática, as reuniões têm ocorrido das 14h30 às 18h30.

Assim, considerando que a Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Escravo deve debater com diversos setores da sociedade e deve ser composta por órgãos do Estado brasileiro que contribuam de forma assertiva para a **erradicação** desse crime em nosso país, sugere-se a **revogação integral do Decreto 9.887/2019**, com a elaboração de outro Decreto que, com os aprimoramentos considerados necessários e a devida participação social, aproxime-se do escopo, composição e forma de trabalho originais previstas no Decreto de 31 de julho de 2003.

Sugere-se, por oportuno, que a Defensoria Pública da União seja um dos órgãos do Estado brasileiro que tenha assento permanente na CONATRAE, considerando sua atuação específica em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade, juntamente com outros importantes órgãos do Estado, nas operações de combate ao trabalho escravo desenvolvidas pela DETRAE/SIT/MTP por meio do Grupo Especial de Fiscalização Móvel – GEFM, bem como pelas ações das Superintendências Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência nos Estados.

Sugere-se, por fim, que a CONATRAE possa fiscalizar o cumprimento do Fluxo Nacional de Atendimento às Vítimas de Trabalho Escravo objeto da Portaria 3.484/2020, como forma de avaliar sua efetividade e de propor melhorias no sentido de evitar a revitimização de trabalhadores nas mãos de empregadores que fazem da escravização moderna uma forma de vida e de lucro fácil.

**B) Portaria n. 87/2020 do Ministério da Justiça (Dispõe sobre a concessão de autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória)**

A Portaria n. 87, de 23 de março de 2020, do Ministério da Justiça, editada pelo ex-Ministro Sérgio Moro, dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência para pessoas vítimas de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória (art. 30, inciso II, alínea “g”, da Lei de Migração).

Observa-se, porém, que a referida portaria trouxe retrocessos na proteção ao trabalhador migrante resgatado em situação de escravidão, destacando-se os pontos abaixo especificados:

- Condicionamento da concessão de autorização de residência a vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas condicionada à efetiva colaboração do imigrante com as autoridades policiais para a elucidação do crime do qual foi vítima ou da violação de direito à qual foi submetida, o que gera um processo de revitimização em face do trabalhador resgatado, que se vê obrigado a participar das investigações policiais, quando, em verdade, deveria se dar a partir de sua voluntariedade – sabendo-se, inclusive, dos riscos existentes na colaboração à integridade física e à própria vida das vítimas envolvidas em situações de tráfico de pessoas e de trabalho escravo, que deve ser objeto de

avaliação pessoal da própria vítima -, evidenciando-se uma indevida ingerência da pauta policial no âmbito da política de proteção de direitos da população migrante (art. 2º, § 1º);

- Atribuição de juízo de discricionariedade exclusivo à autoridade migratória - ou seja, à Polícia Federal - para avaliar e decidir sobre o requerimento apresentado pelo interessado, implicando retrocesso em relação à evolução normativa anterior;
- Omissão quanto à prioridade e urgência de tramitação do pedido, previsto na antiga Portaria n. 347, de 08 de maio de 2017 (art. 5º), extremamente necessária em razão da relevante situação de vulnerabilidade em que se encontram trabalhadores resgatados em situação de escravidão ou vítimas de tráfico de pessoas.

Essa hipótese de regularização migratória teve origem na Resolução Normativa nº 93/2010 do CNIG, tendo evoluído, a partir de muito debate com participação social, para a Resolução Normativa nº 122/2016 do CNIG e posteriormente para a Portaria MJ 347/2017. No entanto, houve retrocesso nessa temática ao se editar a Portaria MJ 87/2020.

Com efeito, a Resolução Normativa nº 122/2016 do CNIG já previa a concessão de permanência a vítimas de tráfico de pessoas e trabalho escravo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, mediante pedido formulado pela autoridade policial, judicial, do Ministério Público, da Defensoria Pública ou da Auditoria Fiscal do Trabalho diretamente perante o Ministério da Justiça e Cidadania, ou por meio de outros órgãos públicos envolvidos no atendimento às vítimas, mediante prévia aprovação do Conselho Nacional de Imigração. Essa resolução substituiu a Resolução Normativa nº 93, de 21 de dezembro de 2010, do CNIG, que previa a concessão de permanência apenas a vítimas de tráfico de pessoas, pelo prazo de

1 (um) ano e mediante pedido formulado apenas pelas autoridades policial, judicial ou do Ministério Público.

A RN 122/2016 foi substituída, em maio de 2017, pela Portaria MJ nº 347/2017, para regulamentar a Lei 13.344/2016 (Lei de Tráfico de Pessoas, que alterava o Estatuto do Estrangeiro nesse ponto). A Lei 13.344/2016 já tinha um caráter mais humanista, ao prever concessão de residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, independentemente de sua situação migratória e de colaboração em procedimento administrativo, policial ou judicial.

No entanto, com a edição do Decreto 9.199/2017, que regulamentou a Lei de Migração, em novembro de 2017, entendeu-se pela impossibilidade de aplicação da regulamentação até então vigente, uma vez que tal visto dependeria da edição de nova regulamentação, o que só veio a acontecer em 2020, com a edição da Portaria MJ nº 87. Ocorre, todavia, que tal portaria, além de estabelecer exigências burocráticas que dificultam a solicitação do visto, passou a condicionar a concessão do visto à colaboração da vítima no processo criminal, na contramão dos normativos internacionais a respeito, em especial a Recomendação 203 da OIT, seguida do Protocolo à Convenção 29, de 2014, especificamente quanto à previsão de proteção às vítimas constante do artigo 5, item 2, que recomenda que as medidas de proteção a vítimas de trabalho forçado ou obrigatório não devem estar condicionadas à disposição da vítima de cooperar em processos. A regularização migratória da vítima de trabalho escravo, independentemente da sua colaboração em investigações ou processos, é importante mecanismo de proteção, que tem o condão de evitar a revitimização, apresentando, assim, reflexos na prevenção ao trabalho escravo.

A Portaria MJ 87/2020, portanto, representa inequívoco retrocesso em relação aos direitos das vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas, ensejando exposição a riscos e revitimização, além de resgatar o viés autoritário e a perspectiva de segurança nacional da época do Estatuto do Estrangeiro,

enxergando o migrante mais como um objeto da investigação criminal do que como um sujeito de direitos<sup>51</sup>.

Nota-se que tais dispositivos vulneram a proteção ao migrante que é submetido a situação de trabalho escravo ou tráfico de pessoas. Evidenciam também a falta de interlocução interinstitucional entre os órgãos do Governo Federal que atuam nas pautas de proteção do público migrante e das vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas, bem como a criminalização da pauta migratória nos últimos anos.

Nesse ponto, para além das revogações e adequações normativas necessárias, há que se alterar a forma como vem sendo tratada a pauta migratória, que não deve permanecer no âmbito da agenda criminal e de segurança pública, mas, sim, no âmbito da política de proteção deste público, retirando-se a vítima migrante internacional do objeto da investigação criminal. Além disso, deve ser recuperada a interlocução que se tinha entre os inúmeros órgãos que atuam nas políticas de proteção de públicos hipervulneráveis - migrantes, vítimas de tráfico de pessoas e de trabalho escravo, indígenas, entre outros -, considerando as interseccionalidades existentes e a necessidade de comunicação das políticas e redes de apoio e proteção respectivas.

Assim, recomenda-se a **revogação da Portaria MJ n. 87, de 23 de março de 2020, do Ministério da Justiça**, com a reprimir a temporária expressa da Portaria MJ 347, de 08 de maio de 2017, até a edição de novo ato normativo que regulamente a concessão de autorização de residência à vítima de trabalho escravo e tráfico de pessoas prevista na Lei de Migração (art. 30, inciso II, alínea “g”), observando-se as sugestões acima.

---

<sup>51</sup> SEVERO, Fabiana Galera. **Trabalho Escravo no Brasil:** mecanismos de repressão e prevenção. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021, p. 210/212.

**C) Regulamentação da Emenda Constitucional n. 81/2014 (expropriação de terras onde haja identificação de exploração de trabalho escravo)**

Além das normas e orientações acima citadas, observa-se que omissões praticadas nos últimos quatro anos também têm prejudicado a política do combate ao trabalho escravo.

Dentre essas, ressalta-se a falta de regulamentação da Emenda Constitucional n. 81/2014, que alterou o art. 243 da Constituição Federal de 1988 para incluir como passível de expropriação as propriedades rurais e urbanas onde houver exploração de trabalho escravo.

A EC n. 81/2014 foi promulgada em 05 de junho de 2014, porém, até a presente data, passados mais de oito anos, não foi editada lei regulamentando o procedimento de expropriação. Isso torna o texto constitucional, que vincula o confisco a procedimento previsto em lei, desprovido de qualquer eficácia.

A omissão é evidenciada não apenas pela comparação com a situação da expropriação de terras destinadas ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, cujo procedimento foi regulamentado pela Lei n. 8.257/1991 (ou seja, três anos após a vigência do texto constitucional) e pelo Decreto n. 577, de 24 de junho de 1992, como, também, por declarações públicas do então Presidente da República no sentido de não pretender regulamentar o referido dispositivo constitucional<sup>52</sup>.

Há, atualmente, poucos Projetos de Lei que objetivam regulamentar a EC n. 81/2014 (a exemplo dos PLS n. 5.970/2019, de autoria do senador Randolfe Rodrigues, e 1.678/2021, de autoria dos senadores Rogério Carvalho e Paulo Paim, que trazem uma abordagem do conceito de trabalho escravo em consonância com os diplomas internacionais sobre direitos humanos que tratam do assunto, notadamente as Convenções n. 29 e 105 da Organização Internacional do Trabalho

---

<sup>52</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2021/05/01/bolsonaro-diz-que-emenda-sobre-trabalho-escravo-nao-sera-regulamentada-em-seu-governo.ghtml>>. Acesso em 24 de novembro de 2022.

- OIT). Todos ainda estão em tramitação no Congresso Nacional. Também houve o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 77 no Supremo Tribunal Federal sobre o tema, mas ainda pendente de análise pela Suprema Corte.

A medida prevista pela EC n. 81/2014 se trata de um importante instrumento no combate ao trabalho escravo, possuindo caráter inibitório, bem como de não repetição de tais práticas no caso de empregadores autuados por exploração de trabalho análogo ao de escravo.

Apesar de a inércia na regulamentação se dar no âmbito do Congresso Nacional, é sabido que é plenamente possível uma atuação positiva por parte do Governo Federal junto às Casas do Legislativo Federal para viabilizar a aprovação de projeto de lei, observando-se um prévio e amplo debate público sobre as propostas em tramitação, com realização de audiências públicas e participação de entidades da sociedade civil e instituições independentes do Estado no debate.

Pelo exposto, recomenda-se que se envide esforços para a regulamentação urgente da EC n. 81/2014 junto ao Congresso Nacional.

**D) Recomposição de pessoal e do orçamento das ações de fiscalização do trabalho;**

Quanto às medidas de ordem programática do Governo Federal, que também foram objeto de precarização nos últimos quatro anos e têm causado reflexos negativos na política pública de combate ao trabalho escravo, destaca-se a necessidade de recomposição da força de trabalho da Auditoria Fiscal do Trabalho, assim como do orçamento direcionado às ações de fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho.

Em relação ao orçamento, conforme acima apontado, houve uma redução de R\$ 68,2 milhões, em 2019, para R\$ 30,4 milhões em 2022, corrigidos pela inflação. Isso representa aproximadamente 55% dos valores destinados às fiscalizações trabalhistas, que incluem as ações voltadas para o combate ao

trabalho escravo e ao trabalho infantil. Para o próximo ano, o Governo Federal reservou o orçamento de apenas 34 milhões de reais.

Além da redução do orçamento destinado às ações de fiscalização, também houve orientação repassada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência, em ofício datado de 27 de outubro de 2021, com base em pareceres emitidos pela Advocacia Geral da União e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, à Auditoria Fiscal do Trabalho para recusar o recebimento de recursos e bens arrecadados a partir de termos de ajustamento de conduta – TACs firmados pelo Ministério Público do Trabalho com empregadores autuados por trabalho análogo ao de escravo<sup>53</sup>.

Segundo a orientação repassada pela Pasta do Trabalho e Previdência, estes recursos deveriam ser direcionados ao Fundo de Direitos Difusos – FDD ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o que torna mais grave o contexto de diminuição do orçamento destinado às fiscalizações do trabalho, vulnerando ainda mais as atividades dos auditores fiscais no combate ao trabalho escravo.

A redução do orçamento reflete na capacidade operativa da Auditoria Fiscal do Trabalho, que apresentou uma queda de 67.550 ações fiscais de saúde e segurança no trabalho, em 2019, para 40.531 em 2021, segundo dados do painel da Secretaria da Inspeção do Trabalho – SIT do Ministério do Trabalho e da Previdência.

Ressalta-se, nesse ponto, que houve um esforço concentrado da Divisão de Erradicação do Trabalho Escravo da SIT no sentido de manter as ações de fiscalização de combate ao trabalho escravo – que passou de 281, em 2019, para 501 em 2021 -, porém, a redução orçamentária tem começado a apresentar reflexos também nestas ações, podendo ser citada como exemplo a interrupção de ações de

---

<sup>53</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/governo-bolsonaro-desvia-verba-para-fundos-e-esvazia-fiscalizacao-trabalhista.shtml>>. Acesso em 24 de novembro de 2022.

fiscalização e combate ao trabalho escravo no Estado de Minas Gerais, conforme noticiado na imprensa<sup>54</sup>.

Outrossim, segundo informações do Sindicado Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT, em levantamento feito no ano de 2020, apurou-se que, dos 3.644 cargos existentes, estão ocupados apenas 2.091, ou seja, menos de 60% de cargos ocupados. Além disso, o último concurso para o cargo ocorreu em 2013, ou seja, há quase dez anos.

Ressalta-se que a precariedade e déficit da fiscalização do trabalho no Brasil já foi reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no julgamento do caso “Empregados da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil”, cuja sentença assim apontou:

468. A Corte considera que ainda existem alguns obstáculos para o combate ao trabalho forçado no Brasil. Assim, por exemplo: [...] c) Foi indicado que o Poder Executivo encontrou limitações como a falta de pessoal capacitado, o déficit de auditores fiscais do trabalho, a falta de equipamento público e redes de atuação estatal para atender às demandas; a diminuição de órgãos que integram os Grupos Especiais de Fiscalização Móvel, bem como de membros da Polícia Federal, para atuarem como polícia judiciária e logística no combate ao trabalho escravo.

Sabe-se que não se combate o trabalho escravo sem a realização de ações de fiscalização efetivas, motivo pelo qual se recomenda a recomposição do orçamento direcionado às ações de fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho e a realização de concurso público para a recomposição dos quadros de auditores fiscais do trabalho.

---

<sup>54</sup> Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2022/10/orcamento-despenca-com-bolsonaro-e-falta-de-dinheiro-paralisa-fiscalizacao-do-trabalho-em-mg/>>. Acesso em 24 de novembro de 2022.

**E) Recomposição do orçamento da assistência social para fortalecimento das medidas socioassistenciais em favor dos trabalhadores resgatados em situação de escravidão**

Por fim, outra medida de cunho programático fundamental no combate ao trabalho escravo diz respeito à recomposição do orçamento da assistência social com vistas ao fortalecimento das medidas socioassistenciais em favor dos trabalhadores resgatados em situação de escravidão.

As ações de combate ao trabalho escravo também perpassam pela política pública executada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social em prol dos trabalhadores resgatados em situação de escravidão, a fim de que se rompa o ciclo vicioso do trabalho escravo e se evite que sejam inseridos novamente em uma situação de exploração.

Nesse ponto, há que se destacar o avanço promovido na política de combate ao trabalho escravo por meio da Portaria n. 3.484, de 06 de outubro de 2021, do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que estabeleceu o fluxo nacional de atendimento às vítimas de trabalho escravo no Brasil, onde se deu destaque às medidas de pós resgate, com o seguinte enfoque:

Nesta fase, o trabalhador já foi resgatado, tendo sido reconhecida a condição de vítima de trabalho escravo e realizados os atendimentos emergenciais. Trata-se de uma fase de atendimento e acompanhamento dos atendimentos realizados na fase anterior, contando, principalmente, com os órgãos e serviços da assistência social, que assumirá um papel de grande relevância neste momento.

Caberá aos órgãos públicos envolvidos na operação provocar os demais órgãos e entidades responsáveis pelo Pós-Resgate para que seja feito o acompanhamento das vítimas e de suas famílias, de modo que possa ser superada sua situação de vulnerabilidade social<sup>55</sup>.

Porém, inobstante o avanço normativo acima apontado, segundo dados públicos relativos ao orçamento federal, o orçamento destinado à Assistência Social tem sofrido quedas significativas no último ano, passando de R\$ 3,06

---

<sup>55</sup> Disponível em [PORTARIA N° 3.484, DE 6 DE OUTUBRO DE 2021 — Português \(Brasil\)](http://www.gov.br) ([www.gov.br](http://www.gov.br)). Acesso em 25.11.2022.

bilhões, em 2014, para R\$ 1,1 bilhão em 2021. Além disso, o indicativo de orçamento para 2023 é de apenas 48 milhões de reais, o que evidentemente prejudicará o funcionamento da rede de assistência social (CRAS e CREAS, por exemplo), impactando negativamente nas medidas socioassistenciais adotadas em prol dos trabalhadores após o resgate da situação de escravidão.

Recomenda-se, portanto, a recomposição do orçamento da assistência social com vistas ao fortalecimento das medidas socioassistenciais em favor dos trabalhadores resgatados em situação de escravidão.



## 2.7. MULHERES E POLÍTICAS DE GÊNERO

**Normas sob análise:** Portaria nº 2.282 GM/MS, de 27 de agosto de 2020 (posteriormente substituída pela Portaria nº 2.561/2020 GM/MS, em 24 de setembro de 2020); Portaria 715/2022 do Ministério da Saúde que instituiu a RAMI, rede de atenção materna infantil, alterando a Portaria n. 3 do Ministério da Saúde de 28 de setembro de 2017 em substituição à consolidada Rede Cegonha; Cartilha GM/MS “Atenção técnica para prevenção, avaliação e conduta nos casos de abortamento”.

**A) Portaria nº 2.282 GM/MS, de 27 de agosto de 2020 (posteriormente substituída pela Portaria nº 2.561/2020 GM/MS, em 24 de setembro de 2020)**

**Tema:** Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

**Norma:** Portaria nº 2.282 GM/MS, de 27 de agosto de 2020 (posteriormente substituída pela Portaria nº 2.561/2020 GM/MS, em 24 de setembro de 2020)

**Problemas identificados:** Obrigatoriedade da notificação pelo médico à autoridade policial; identificação e exposição da vítima; exposição de do feto ou embrião por meio de ultrassonografia.

### Recomendações:

- Anulação ou revogação da Portaria nº 2.561/2020 GM/MS, de 23 de setembro de 2020, que substituiu a Portaria nº 2.282 GM/MS, de 27 de agosto de 2020, reestabelecendo-se os efeitos da Portaria MS/BM n. 1.508/2005, consoante artigos 694 a 700, da Portaria de Consolidação MS/GM nº 5 de, 28 de setembro de 2017.

### Justificativa:

A Portaria nº 2.282 GM/MS, de 27 de agosto de 2020, posteriormente substituída pela Portaria nº 2.561/2020 GM/MS, em 24 de setembro de 2020, alterou a legislação infralegal para dispor sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

Esse ato normativo alterou a disciplina prevista na Portaria nº 1.508 GM/MS, de 1º de setembro de 2005 nos seguintes pontos: **i)** Obrigatoriedade de notificação à autoridade policial pelo médico, demais profissionais de saúde ou responsáveis pelo estabelecimento de saúde que acolheram a paciente quando houver indícios ou confirmação do crime de estupro (art. 1º); **ii)** Determinação de preservação de possíveis evidências materiais do crime a serem entregues à autoridade policial, visando a realização de confrontos genéticos que poderão levar à identificação do respectivo autor do crime (art. 1º, parágrafo único); **iii)** Determinação que, na segunda fase procedural, a equipe médica informe acerca da possibilidade de visualização do feto ou embrião por meio de ultrassonografia, caso a gestante deseje, com concordância expressa de forma documentada (art. 8º).

O Ministério da Saúde atualizou novamente os procedimentos para justificação e autorização da interrupção da gravidez, nos casos previsto em lei, com a publicação da Portaria nº 2.561/2020, em 24 de setembro de 2020, que substituiu a Portaria nº 2.282/20. Ao contrário da norma anterior, a nova portaria não prevê o dever da equipe de saúde em informar à gestante sobre a possibilidade de visualizar o feto ou embrião por meio de sonografia.

No tocante ao dever de comunicação à autoridade policial, foram invocados como fundamentos a alteração legislativa perpetrada pela Lei nº 13.718/2018, que tornou pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável.

Sobre o ponto, é preciso consignar que o abortamento sentimental, humanitário ou ético (CP, art. 128, II), assim como o aborto necessário (CP, art.

128, I), são condutas lícitas e configuram um direito da mulher e um dever do Estado. A Constituição Federal e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos garantem à mulher o direito à integral assistência médica e à plena garantia de sua saúde sexual e reprodutiva, o que inclui atendimento emergencial, integral e multidisciplinar às vítimas de violência sexual, bem como o direito de assistência médica para a prática do aborto legal.

Firmadas essas premissas, o dever de comunicação à autoridade policial sem observar a decisão da mulher pode violar o direito ao sigilo, à privacidade e à autonomia. Além da quebra do dever ético de sigilo profissional, tipificado como crime no art. 154 do CP, há desrespeito à inviolabilidade da intimidade e da vida privada prevista no art. 5º, X, da Constituição Federal.

O art. 154 do CP e o art. 66, II, da LCP exigem que sua aplicação seja conduzida por interpretação sistêmica, levando em consideração princípios constitucionais e direitos humanos atinentes à assistência à saúde. O sigilo médico apenas pode ser afastado se houver justa causa. Mesmo em casos de crimes de ação penal pública incondicionada, se a comunicação acarretar prejuízo para a paciente, o dever de confidencialidade médica deve ser preservado e a comunicação não deve ser feita, ou deve ser postergada para notificação posterior, quando o risco for debelado.

A notificação compulsória deve se dar por meio de relatórios semestrais com o quantitativo de mulheres atendidas na região, sem identificação nominal das vítimas, valendo-se do preenchimento da ficha do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), que tem por finalidade o fornecimento de dados à vigilância epidemiológica para prevenção e promoção da saúde.

Atribui-se **caráter sigiloso à notificação compulsória**, em harmonia com o direito à privacidade e à autonomia da mulher. O sigilo não é absoluto, conforme dispõe o art. 3º da Lei 10.778/03, que permanece em vigor:

Art. 3º A notificação compulsória dos casos de violência de que trata esta Lei tem caráter sigiloso,

obrigando nesse sentido as autoridades sanitárias que a tenham recebido.

Parágrafo único. A identificação da vítima de violência referida nesta Lei, fora do âmbito dos serviços de saúde, somente poderá efetivar-se, em caráter excepcional, em caso de risco à comunidade ou à vítima, a juízo da autoridade sanitária e com conhecimento prévio da vítima ou do seu responsável.

Portanto, a Lei nº 13.931/19, ao alterar a Lei n. 10.778/03 e determinar a comunicação externa à autoridade policial no prazo de 24 horas, deve ser interpretada em conjunto com o referido artigo e com os institutos que justificaram a confecção da lei, primando pelo sigilo como regra geral e, apenas de modo excepcional, efetivar a identificação da vítima dentro dos casos pautados no parágrafo único de seu artigo 3º.

Por fim, cumpre ressaltar que a aplicação da lei é voltada à violência contra a mulher, ou seja, pessoas do gênero feminino com idade entre 18 a 60 anos, não incluindo casos de violência contra crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, devendo ser observados os regramentos próprios previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 13 do ECA), Estatuto do Idoso (art. 19 do EI) e Lei Brasileira de Inclusão (art. 26 da LBI).

Em razão desses fundamentos que tornam a Portaria nº 2.561/2020 GM/MS, de 23 de setembro de 2020, que substituiu a Portaria nº 2.282 GM/MS, de 27 de agosto de 2020, sujeita a questionamentos, incluindo questões bioéticas e jurídicas que irão dificultar ou impedir o seu cumprimento, posicionamo-nos pela sua anulação ou revogação, reestabelecendo-se os efeitos da Portaria MS/BM nº 1.508/2005, consoante artigos 694 a 700, da Portaria de Consolidação MS/GM nº 5 de, 28 de setembro de 2017.

**B) Portaria 715/2022 do Ministério da Saúde que instituiu a RAMI, rede de atenção materna infantil, alterando a Portaria n. 3 do Ministério da Saúde de 28 de setembro de 2017 em substituição à consolidada Rede Cegonha.**

**Problemas identificados:** Prejuízo e retrocessos às políticas públicas na seara da saúde materna e infantil e do parto humanizado.

**Recomendações:** Revogação da Portaria 715/2022 do Ministério da Saúde e retomada da Rede Cegonhas.

**Justificativa:**

A Rede Cegonha foi lançada em 8 de março de 2011 e buscava uma mudança de paradigma na atenção à gestação e ao parto. Afastou-se do modelo que considera o parto uma competência exclusivamente médica, considerando todas as gestações como potencialmente de risco, resultando, desse modelo, altas taxas de intervenções e nascimentos por cirurgia.

Sem qualquer discussão no Conselho Nacional de Saúde e de forma unilateral, o Governo Federal propôs a alteração da Rede Cegonha com a implantação da RAMI, que revoga diretrizes já adotadas pelo SUS, proibindo a expansão das casas de parto que se mostraram eficientes para a redução do número de cesarianas no Brasil, por exemplo.

Conforme Nota Oficial do Conselho Federal de Enfermagem e do Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro, os conselhos de classe repudiaram a Portaria do Ministério da Saúde supracitada, ressaltando que a atuação qualificada de enfermeiras e enfermeiros obstetras é reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como primordial para a redução da mortalidade materno-infantil. Também o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretariais Municipais de Saúde (CONASEMS) publicaram nota conjunta sobre o presente assunto, criticando os

termos da Portaria, principalmente sua política de exclusão às demais competências que participam do momento do parto e à maneira não democrática de publicação da normativa.

Cumpre salientar que a oferta de um parto humanizado está intimamente relacionada ao direito a saúde, que deve ser compreendido com garantia de desfrutar do mais alto nível de bem-estar físico, psicológico e social, em consonância com a Constituição Federal e os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, mais precisamente aos direitos sexuais e reprodutivos sob perspectiva de gênero (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979; Pacto de San Salvador de 1988, Conferência Internacional da ONU sobre População e Desenvolvimento – Cairo 1994, Conferência Internacional sobre os Direitos da Mulher – Pequim 1995, entre outros).

Assim, a DPU se manifesta pela revogação da Portaria 715/2022 do Ministério da Saúde e retomada da Rede Cegonha.

**b) Cartilha GM/MS “Atenção técnica para prevenção, avaliação e conduta nos casos de abortamento”<sup>56</sup>**

**Problemas identificados:** Minimiza os riscos da gestação precoce e afirma a ilegalidade do atendimento via telessaúde nos casos de abortamento.

**Recomendação:** Retirada da biblioteca virtual do Ministério da Saúde e de circulação (caso haja via impressa).

**Justificativa:**

---

<sup>56</sup> Atenção técnica para prevenção, avaliação e conduta nos casos de abortamento / *Technical care for prevention, evaluation and action in abortion cases*. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Saúde Materno Infantil. Brasília; Ministério da Saúde; 2 ed; 2022. 74 p. Livroilus, tab. [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao\_avaliacao\_conduta\_abortamento\_2ed.pdf]

A Cartilha denominada “Atenção técnica para prevenção, avaliação e conduta nos casos de abortamento” disponibilizada na biblioteca virtual do Ministério da Saúde minimiza os riscos da gravidez precoce, sustentando que “a idade materna jovem, antes dos 20 anos, de forma isolada, não parece predispor a um alto risco de mortalidade materna e, por isso, não deve ser utilizada como fator único de indicação para interrupção de gestações por risco de morte materna.”

Todavia, esse entendimento destoa de estudos e dados publicados pela Organização Mundial de Saúde, no sentido de que adolescentes menores de 15 anos sofrem maiores riscos de mortalidade materna e de complicações na gravidez e no parto, com elevação dos índices de complicações para a mãe, para o feto e para o recém-nascido<sup>57</sup>, além de problemas psicológicos e socioeconômicos decorrentes dessa condição. Ademais, o entendimento da cartilha diverge de publicação anterior do próprio Ministério da Saúde<sup>58</sup>.

Há diversos riscos decorrentes da gestação em adolescentes documentados na literatura médica, como morte materna, diabetes gestacional, pré-eclâmpsia, risco de hemorragia, parto prematuro, histerectomia, anemia grave, entre outros. Esses riscos são aumentados em se tratando de gravidez em menores de 15 anos.

Em um país com altos índices de gestações precoces e de violência sexual contra crianças e adolescentes, a cartilha em questão, ao minimizar o alto risco gestacional como indicador de interrupção da gestação, vai de encontro com as normas internas e internacionais de direitos humanos atinentes ao tema, devendo ser revogada ou reformulada.

Além disso, a referida cartilha do Ministério da Saúde expressamente defende a ilegalidade do abortamento via telessaúde, assunto que também merece ser revisto.

<sup>57</sup> Organização Mundial de Saúde, 2019 [<https://www.who.int/publications/i/item/9789241516488>].

<sup>58</sup> Ministério da Saúde. Marco teórico e referencial da saúde sexual e reprodutiva de adolescentes e jovens, 2007.

Especialmente a partir da pandemia do vírus Covid-19, a importância do teleatendimento foi demonstrada no âmbito dos sistemas de saúde. Para além das questões atinentes à pandemia, atualmente o Congresso Nacional discute projetos de lei que definem regras e princípios para os serviços de telessaúde oferecidos no país, tanto pelo Sistema Único de Saúde (SUS) quanto por particular e por convênio médico<sup>59</sup>. Ademais, as ações e serviços de telessaúde são admitidas em normas do Ministério da Saúde e do Conselho Federal de Medicina.

Sobre o tema, é válida a citação da Recomendação nº 4462930-DPGU/SGAI DPGU/GTMLR DPGU/2021, dirigida ao Ministério da Saúde, que defendeu a implementação de procedimentos para a realização de abortamento legal via telessaúde: a) O abortamento legal por meio da telemedicina consiste em prática recomendada pelas autoridades mundiais de saúde bem como por especialistas, tendo sido adotado no Reino Unido e nos Estados Unidos na ocasião da pandemia de Covid-19; b) A *International Federation of Gynecology and Obstetrics* (FIGO, na sigla em inglês) emitiu recomendação para a adoção da telemedicina nos serviços de abortamento, destacando tratar-se de prática comprovadamente eficaz, segura e eficiente de modo a promover a autonomia e os direitos reprodutivos femininos; c) a Organização Mundial da Saúde (OMS), antes mesmo do advento da pandemia, no relatório “*Ethical, legal, human rights and social accountability implications of self-care interventions for sexual and reproductive health*”, de março de 2018, já recomendava a realização doméstica do aborto, sendo conduzido pela própria paciente a partir das recomendações médicas, não havendo necessidade de internação para o procedimento ou acompanhamento posterior.

A possibilidade de atendimento via telessaúde nos casos de abortamento traz diversos benefícios tanto para as mulheres quanto para o próprio sistema público de saúde, especialmente em um cenário de pandemia, mas não só nesse cenário. A possibilidade da utilização de atendimento via telessaúde reduz os riscos de transmissão do novo coronavírus e de contaminação por outros agentes

---

<sup>59</sup> Agência Senado, 2022.

infecciosos, desafoga o sistema de saúde, bem como diminui a exposição da mulher aos estigmas, à revitimização e à violência obstétrica. Ressalta-se que a realização do atendimento nessas situações pode ser híbrido, não prescindindo do atendimento multidisciplinar inerente aos casos de interrupção de gravidez nas hipóteses legais.

Tratando-se do direito à interrupção da gravidez, a finalidade da norma que prevê a excludente de ilicitude para a realização do procedimento nas hipóteses previstas em lei visa dar efetividade aos direitos fundamentais e sociais da mulher gestante, tais como o direito à saúde, à dignidade da pessoa humana e à liberdade sexual e reprodutiva.

A realização do procedimento via telessaúde à época da pandemia trazia o benefício de desafogar os serviços de saúde e leitos hospitalares, além dos benefícios de evitar constrangimentos por parte da paciente, bem como o combate à violência de gênero no ambiente hospitalar.

A declaração do encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) em decorrência da covid-19 pelo Ministério da Saúde não é capaz, por si só, de aniquilar os avanços nos debates sobre o atendimento via telessaúde nos casos de abortamento legal.

A cartilha em comento, ao considerar ilegal o abortamento via telessaúde, está em descompasso com a evolução no enfrentamento do tema, principalmente considerando o aprendizado advindo dos tempos de pandemia e da modernização do atendimento pelos sistemas de saúde. Desse modo, manter e aprimorar boas práticas na atenção à saúde das mulheres e meninas que têm direito ao abortamento evitará retrocessos nessa seara.

Diante do exposto, a DPU se manifesta pela retirada da Cartilha GM/MS “Atenção técnica para prevenção, avaliação e conduta nos casos de abortamento” da biblioteca virtual do Ministério da Saúde e de circulação (caso haja via impressa), sugerindo-se a elaboração de novo documento que acompanhe

e contemple a proteção integral aos direitos humanos reconhecidos às mulheres e meninas, bem como os avanços no tema do atendimento em telessaúde no país para os casos de abortamento.



## 2.8. VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO

### **Marco Convencional e Legal**

- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979;
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1994;
- Art. 17 da Constituição (CRFB) de 1988, com redação pela EC 117/2022;
- Lei 14.192, de 4 de agosto de 2021.

### **Política pública em execução:**

- Portaria 2.027/2020, o Projeto-Piloto Mais Mulheres no Poder (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/mais-mulheres-na-politica/mulheres-no-poder>)

### **Problemas identificados:**

- Ausência da regulamentação de uma efetiva Política Nacional de Enfrentamento à Violência Política de Gênero, que abranja a prevenção de atos de violência política durante as campanhas, mas também durante o curso do mandatos em todas as esferas da federação;
- Persistência dos casos de violência política em suas mais diversas modalidades (física, psicológica, sexual, simbólica e econômica), tendo sido o caso mais paradigmático o assassinato de Marielle Franco;
- Sub-representação das mulheres na política.

### **Recomendações:**

#### **Agenda prioritária**

- **PREVENÇÃO:** endereçamento das principais causas estruturais que geram a violência política de gênero (criação de fluxos e canais entre instituições, maior presença do Estado e das instituições públicas). Inclusão da prevenção à violência política de gênero como meta prioritária.

- **PREVENÇÃO:** Mapeamento – Diagnóstico técnico (construção de política pública baseada e direcionada por evidências). Meio: edital ou convênio.

- **PROTEÇÃO:** Fortalecimento da política pública de proteção (critérios acima)

- **REPARAÇÃO** – Investigação dos crimes de violência política de gênero. Criação de protocolo integrado de investigação dos crimes. Proteção especial às vítimas, levando em consideração a interseccionalidade: adoção de perspectiva de gênero e étnica na investigação dos delitos envolvidos, eliminando estereótipos e estigma.

- **PROMOÇÃO** – de uma cultura democrática e feminista, que reconheça a importância da participação das mulheres na vida pública, em especial na esfera política, e enfrente os obstáculos para a ocupação desses espaços, principalmente a violência política.

#### **Documentos e instrumentos a serem consultados:**

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.** Prevenção à Violência contra as Mulheres em Contextos Eleitorais. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/12/cartilha.pdf>.

**BOLÍVIA. LEY N° 243 LEY DE 28 DE MAYO DE 2012.**  
**Disponível** **em:**  
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90299/104007/F226460565/BOL90299.pdf>.

**BRASIL.** Defensoria Pública da União. Conselho Superior da DPU.  
**Resolução 190, de 7 de dezembro de 2021. Institui, no âmbito da Defensoria**

**Pública da União, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual, da Discriminação e da Violência Política.**  
(/images/stories/Infoleg/2021/dez/15/resol\_190.pdf).



## 2.9. CIDADANIA LGBTI+ E IDENTIDADE DE GÊNERO

**Normas sob análise:** Portaria n. 604, de 27 de outubro de 2021, do Ministério do Turismo; Decreto Presidencial n. 9.883/2019.

### A) Portaria n. 604, de 27 de outubro de 2021, do Ministério do Turismo

**Tema:** Vedaçāo ao uso de linguagem neutra nos projetos financiados pela Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet)

**Problemas identificados:** Inconstitucionalidade. Ofensa aos princípios da liberdade de expressão, igualdade e não discriminação. Censura prévia.

**Recomendação:** Revogação total da Portaria n. 604, de 27 de outubro de 2021, do Ministério do Turismo/Secretaria Especial de Cultura/Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura.

#### **Justificativa:**

A Portaria 604 da SECULT veda “*o uso e/ou utilização, direta ou indiretamente, além de apologia, do que se convencionou chamar de linguagem neutra*” aos projetos financiados pela Lei Rouanet.

A chamada Lei Rouanet tem por objetivo, em síntese, fomentar à produção cultural e artística no país. Em seu art. 22, dispõe expressamente que os projetos enquadrados nos objetivos desta lei não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural.

A linguagem neutra, também conhecida como linguagem não-binária, tem como objetivo evitar o uso dos gêneros tradicionalmente aceitos pela sociedade (masculino e feminino), de modo a tornar a comunicação mais inclusiva e menos sexista.

A vedaçāo ao uso da linguagem neutra pelo Poder Público como requisito para acesso a uma política pública de fomento à cultura se traduz em

prática discriminatória e não se coaduna com a garantia da liberdade de expressão. Exclui a possibilidade do uso de forma de comunicação que visa incluir grupos que não se reconhecem dentro do sistema binário de linguagem.

A Constituição Federal garante a igualdade e a não discriminação como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, *caput*). Tais objetivos também se estendem ao sistema internacional de proteção de direitos humanos (arts. 1º e 7º, Declaração Universal dos Direitos Humanos e art. 26, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos).

Na mesma senda, a liberdade de expressão é garantida pela Constituição de 1988, principalmente nos incisos IV e IX do artigo 5º. Enquanto o inciso IV é mais amplo e trata da livre manifestação do pensamento, o inciso IX foca na liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação.

Ademais, a censura **prévia** é vedada constitucionalmente (art. 220, par. 2º, CF).

Assim, todos estes dispositivos e princípios constitucionais foram inobservados com a edição da PORTARIA Nº 604, DE 27 DE OUTUBRO DE 2021, do Ministério do Turismo/Secretaria Especial de Cultura/Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, o que demanda a sua imediata revogação.

Importante citar que os efeitos da citada Portaria encontram-se suspensos por determinação judicial exarada no bojo da ACP nº 1001161-15.2022.4.01.3000 que tramita perante a 2ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Acre. Trata-se de decisão liminar que deferiu o pedido de tutela de urgência para determinar a suspensão imediata dos efeitos da Portaria n. 604/21, da Secretaria de Cultura, de modo a permitir a utilização direta ou indireta da linguagem neutra nos projetos financiados pela Lei Rouanet. Entretanto, tal decisão é precária, não havendo julgamento de mérito final, o que enseja a presente recomendação de revogação do ato.

## B) Decreto Presidencial nº 9883/2019

**Tema:** Reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação com exclusão da população LGBTI+ como alvo de sua atuação e diminuição do número de representantes da sociedade civil

**Problemas identificados:** Ofensa aos princípios da igualdade, não discriminação e não retrocesso.

**Recomendação:** Revogação do Decreto Presidencial nº 9883/2019 e edição de novo ato normativo substitutivo nos moldes do Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010.

### **Justificativa:**

Em 09 de dezembro de 2010 foi editado o Decreto nº 7.388/2010 que estabeleceu ser finalidade do Conselho Nacional de Combate à Discriminação formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT.

Assim, atendendo a uma demanda histórica, foi criado um conselho de políticas públicas exclusivamente dedicado a políticas LGBTI+, aumentando a participação social nessa área.

O CNCD (Conselho Nacional de Combate à Discriminação) originalmente englobava temáticas diversas, como políticas de igualdade racial e para mulheres. Contudo, com a criação de conselhos específicos para diversas políticas anteriormente vinculadas a esse, em 2010, com a edição do Decreto nº 9883/2019, efetiva-se uma reformulação do conselho, que passa a se dedicar de forma exclusiva a políticas LGBTI+ e a adotar a nomenclatura CNCD/LGBT.

Já no Governo do Presidente Jair Bolsonaro é editado o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu uma série de conselhos de políticas

públicas vinculados a diversas áreas no governo federal, dentre os quais o CNCD/LGBT.

Entretanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu parcialmente medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121 para suspender a eficácia de dispositivos do Decreto 9.759/2019, da Presidência da República, que extinguiu colegiados da Administração Pública federal previstos em lei. Por unanimidade, os ministros entenderam que, como a criação desses colegiados foi autorizada pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei poderiam ser extintos.

Assim, com o condão de atender à decisão judicial, mas esvaziar seu conteúdo e impedir a atuação em favor da população LGBTI+, o Poder Executivo editou o Decreto n. 9.883, de 27 de junho de 2019, que recriou o Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, contudo, em um formato distinto.

O novo CNCD **não mencionou explicitamente a população LGBTI+** como alvo de sua atuação e diminuiu o número de representantes da sociedade civil para três, fragilizando a capacidade de acompanhamento das ações do governo federal na área por organizações da sociedade civil.

A redução de espaço da população LGBTI+ no CNCD no atual governo expressa uma política de Estado adotada que visa excluir tal comunidade do debate público e invisibilizar esta população, calando sua voz de forma discriminatória e em flagrante afronta ao princípio da igualdade.

O silenciamento da comunidade LGBTI+ também afronta o princípio implícito da proibição do retrocesso, ao passo que o Estado Democrático de Direito não permite a redução do grau de concretização dos direitos sociais já implementados pelo Estado. Em outros termos, uma vez alcançado determinado direito social, o legislador não pode suprimir ou reduzir esse direito sem que haja a criação de medidas compensatórias.

Assim, recomenda-se a revogação do Decreto Presidencial nº 9883/2019 e a edição de novo ato normativo substitutivo nos moldes do Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010.

### **C) DECRETO N. 10.977/2022**

**Tema:** Estabelecimento de procedimentos e os requisitos para a expedição da Carteira de Identidade por órgãos de identificação dos Estados e do Distrito Federal de forma vexatória para a população transgênero.

**Problemas identificados:** Ofensa ao direito à intimidade e dignidade da pessoa humana da pessoa trans.

**Recomendação:** Revogação parcial do Decreto nº 10.977/2022 e edição de dispositivos substitutivos.

#### **Justificativa<sup>60</sup>:**

Em 23 de fevereiro de 2022, o Governo Federal publicou o Decreto 10.977/2022, que regulamenta a Lei 7.116, de 29 de agosto de 1983, para estabelecer os procedimentos e os requisitos para a expedição da Carteira de Identidade por órgãos de identificação dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei 9.454, de 7 de abril de 1997, que estabelecer o Serviço de Identificação do Cidadão como o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil.

A nova Carteira de Identidade Nacional é única em âmbito nacional, conterá o número do registro geral nacional, em formato digital será integrada ao Serviço de Identificação do Cidadão, e a sua expedição em ente federativo distinto do local de expedição da primeira via será considerada como segunda via do documento, sendo que o documento terá validade em todo o território nacional e constitui documento de identidade válido para todos os fins legais.

Conforme o art. 11, V, do citado Decreto, a Carteira de Identidade conterá, além de outras informações, o “sexo” do titular. E nos termos do art. 13

---

<sup>60</sup> Esses justificativa contam com considerações realizadas pela Aliança Nacional LGBTI+, por meio de sua Coordenadora da Área Jurídica, Amanda Souto Baliza, OAB/GO 36.578, com base em acordo de cooperação técnica na temática entre as entidades.

poderá ainda ser incluído o nome social mediante requerimento, sem prejuízo da menção ao nome do registro civil da Carteira de identidade.

A CIN, criada pelo governo Jair Bolsonaro, sem consulta ou diálogo com a comunidade LGBTQI+, ao impor o preenchimento do campo “sexo” e determinar que o nome de registro e o nome social sejam apresentados juntos pode gerar situações de constrangimento, humilhações e discriminação para a população trans no país.

Em um exemplo, uma pessoa trans que teve como nome de registro civil ao nascer “João da Silva” e usa o nome social “Maria da Silva” teria os dois nomes exibidos no mesmo plano do documento, além de ter o campo “Sexo: Masculino” também à mostra.

Em relação ao campo “sexo”, entendemos que não há justificativa para a sua inserção no documento, já que a identificação do cidadão independe de tal dado que pode até mesmo causar maior confusão, não sendo adequada ao fim que se destina. É que sexo biológico refere-se às características sexuais, primárias ou secundárias, sendo tipicamente identificado à nascença por médicos com base nos genitais independentemente da identidade de gênero que a pessoa possa vir a ter e externar visualmente para o outro.

Assim, para fins de identificação do cidadão, o simples apontamento do “sexo” é dado que não agraga, visto que a pessoa, por uma questão de autopercepção, pode vir a ter uma identificação de gênero diversa. A inserção do campo na CIN seria inservível para fins de identificação, gerando tão somente constrangimento para o seu portador em patente violação ao seu direito à intimidade.

Sugerimos, portanto, a remoção do termo “sexo” do inciso.

Já em relação ao nome social, é importante esclarecer primeiramente que há uma diferenciação entre nome social e retificação de prenome e gênero. O nome social se trata de uma política emergencial e precária destinada a promover a dignidade das pessoas trans e travestis através da inclusão do nome escolhido em

alguns documentos públicos. Já a retificação de prenome e gênero é um direito mais amplo na medida em que possibilita que a pessoa trans e travesti retifique não apenas o nome, mas também o gênero, em todos os bancos de dados em que tenha cadastro, sejam públicos ou privados.

O ato de retificação de prenome promove, de forma definitiva e sigilosa, a mudança do prenome que consta no registro civil, suprimindo o nome anterior. A retificação de prenome e/ou gênero é um direito conquistado através da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 4.275, em que o Supremo Tribunal Federal decidiu que o procedimento poderia ser feito sem a comprovação clínica de disforia de gênero ou de realização de cirurgias do processo transexualizador e sem a necessidade de processo judicial. A decisão foi regulamentada pelo Provimento n. 73/2018, do Conselho Nacional de Justiça (2018), que define os parâmetros e o procedimento a ser seguido.

Assim, as pessoas trans que passaram pelo procedimento administrativo ou judicial de retificação de prenome e gênero, não são atingidas negativamente pela nova CIN, já que seus dados já apareceriam retificados, sem referência ao prenome e gênero anterior.

Entretanto, o procedimento de retificação de prenome e gênero pode se revelar bastante burocrático e caro, pois exige a apresentação de diversos documentos e certidões. Isso inviabiliza atualmente a realização por grande parte da população trans/travestis no país que, em larga medida, é composta por pessoas hipossuficientes economicamente. Daí porque ainda se revela importante o reconhecimento pelo Estado do nome social a fim de assegurar à pessoa trans dignidade, possibilitando a utilização de um nome condizente com sua autoidentificação de gênero, mesmo sem que ainda tenha sido realizado o processo de retificação.

O procedimento para a inclusão do nome social é bastante simples e necessita que a pessoa busque o órgão emissor do documento em que se deseje a inclusão. Por outro lado, a retificação exige um procedimento complexo e

burocrático, que resultará na alteração do registro civil e na necessidade de reemissão dos documentos anteriores.

Portanto, sugere-se a alteração de seu texto do inciso III, do § 1º, do art. 13 do Decreto 10.977/2022 a fim de que o nome do registro civil não conste de forma expressa juntamente com o social, podendo ser exibido, por exemplo, apenas por suas iniciais nesses casos, a exemplo do que está previsto no PL 3.213/2021, o que garantiria o direito à intimidade da população trans.



**ODPU**  
DIRETORIA PÚBLICA  
**DEEPM**

## 2.10. POLÍTICAS ETNORRACIAIS

**Normas sob análise:** a) Portaria nº 45/2020, da Fundação Cultural Palmares; b) Portaria nº 36/2021, da Fundação Cultural Palmares; c) Decreto nº 9.794/2019, do Governo Federal; d) Portaria nº 360/2018, do INCRA; e) Instrução Normativa nº 128/2022, do INCRA; f) Decreto nº 7.824/2012, do Governo Federal.

### A) Portaria nº 45/2020, da Fundação Cultural Palmares

**Tema:** Extinção dos Comitês Gestores, órgãos colegiados e atos normativos sobre a participação social nos processos decisórios da Fundação Cultural Palmares.

**Recomendação:** Recomenda-se a revogação da Portaria nº 45/2020, da Fundação Cultural Palmares, pela garantia da participação social nos atos decisórios da instituição.

#### Justificativa:

A consolidação da Fundação Palmares, em 1988, advém de um compromisso constituinte com o combate ao racismo, a promoção da igualdade racial, a valorização, a difusão e a preservação da cultura negra. Sendo a Fundação parte integrante de um projeto de reparação histórica, é fundamental conceder à sociedade civil o poder de decisão, na qualidade de destinatária das políticas públicas advindas da atuação estatal.

Em síntese, com a Portaria nº 45/2020 e o afastamento da participação social nos processos decisórios da Fundação, há uma violenta obstaculização na efetiva proteção dos interesses e direitos das pessoas negras. A participação dos cidadãos e das cidadãs em projetos antidiscriminatórios não pode ser limitada. Ao contrário, o seu acompanhamento pela sociedade, composta por grupos representantes dos interesses da comunidade afro-brasileira, garante uma atuação institucional comprometida com a democracia.

**B) Portaria nº 36/2021, da Fundação Cultural Palmares**

**Tema:** Instituição da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da Fundação Cultural Palmares.

**Recomendação:** Recomenda-se a revogação da Portaria nº 36/2021, pela retomada das reais funções desta instituição pública.

**Justificativa:** A criação da Portaria nº 36, de 25 de janeiro de 2021, ao formar Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da Fundação Cultural Palmares, contra o acervo da Biblioteca Oliveira Silveira, parte do CNIRC, renunciou a obras importantes de formação de saberes antirracistas, sob a escusa de servirem à “doutrinação marxista”.

Trata-se de movimento de apagamento da intelectualidade negra brasileira, em notória contradição com a atuação da Fundação Cultural Palmares de apoio e difusão da Lei nº 10.639/03, que torna obrigatório o ensino da História da África e Afro-Brasileira nas escolas. Se antes a Fundação promovia, discutia e incentivava a preservação da cultura afro-brasileira, hoje desmonta todo o esforço em prol de uma memória compromissada com o histórico de racismo enraizado nas dinâmicas sociais brasileiras.

**C) Decreto nº 9.794/2019, do Governo Federal**

**Tema:** Atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República, bem como instituição do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas – Sinc no âmbito da Administração Pública federal.

**Recomendação:** Recomenda-se a revogação do Decreto nº 9.794/2019, pela retomada dos direitos da população negra na esfera institucional.

**Justificativa:**

Com o afunilamento dos processos de nomeação e designação de

servidores públicos, nota-se uma padronização do perfil selecionado para ocupar os cargos do governo federal, desvinculado de quaisquer critérios objetivos de contratação. Exemplo disso são filtros de caráter pessoal, como o posicionamento político, para a não aprovação de nomes.

Ademais, o referido Decreto acabou com políticas específicas de promoção da igualdade de gênero e racial no SUS. Tem, assim, como uma das suas finalidades, fazer com que discussões no âmbito da saúde sobre direito ao corpo das mulheres e a promoção da igualdade racial voltem à invisibilidade.

#### **D) Portaria nº 360/2018, do INCRA**

**Tema:** Instalação do Comitê Gestor para elaboração do Plano de Gestão do Sítio Arqueológico Cais do Valongo.

**Recomendação:** Recomenda-se a edição de portaria que reconstitua o Comitê Gestor do Valongo, na linha da Portaria nº 360/2018, do IPHAN, incluindo nessa reconstituição a DPU como integrante do comitê, em condição de equivalência ao Ministério Público Federal.

#### **Justificativa:**

Diante do dever do Estado brasileiro de cumprir as diretrizes da UNESCO como condição para que o Cais do Valongo mantenha o status de patrimônio cultural mundial, foi criada a Portaria nº 360/2018, pelo IPHAN, em favor da instalação do Comitê Gestor para elaboração do Plano de Gestão do Sítio Arqueológico.

Por meio da referida Portaria se consolidaria um Comitê direcionado à gestão do Cais do Valongo, reunindo os entes públicos interessados com a sociedade civil, garantindo uma administração com participação das comunidades locais.

Ocorre que, com a promulgação do Decreto Presidencial nº 9.759/2019, que extinguiu os colegiados da Administração Pública previstos em lei, o Comitê

não subsistiu. Assim, desde a patrimonialização do Cais do Valongo até o presente momento, não há gestão ativa materialmente constituída em favor da proteção do referido patrimônio cultural. Caso o estado estrutural de negligência e omissão do governo federal permaneça, o sítio sofre efetivamente o risco de perder o título de patrimônio cultural conferido pela UNESCO.

#### **E) Instrução Normativa nº 128/2022, do INCRA**

**Tema:** Alteração dos procedimentos administrativos e técnicos sobre terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos.

**Recomendação:** Recomenda-se a revogação da Instrução Normativa nº 128/2022, em favor da desburocratização dos procedimentos de demarcação de territórios quilombolas.

**Justificativa:** A Instrução Normativa nº 128/2022 permitiu uma burocratização e uma possível morosidade na titulação de territórios quilombolas. Ela antecipa a etapa de análise da cadeia dominial, ou seja, do histórico de proprietários do imóvel, desde a titulação original pelo Poder Público até o último proprietário. Este procedimento, pela sua complexidade, acarreta longos atrasos ao processo de titulação, abrindo brechas para que o direito constitucional quilombola ao território seja inviabilizado.

O processo de demarcação de territórios quilombolas é, de fato, extenso e detalhista. Não obstante, é preciso ter em vista que uma demanda de tamanha relevância não pode ser desacelerada pela burocracia, muito menos por uma burocracia propositada, para o entrave na garantia do direito. São vidas quilombolas a serem tuteladas, cujo coletivo depende da demarcação para a garantia de uma existência digna.

#### **F) Decretos nº 11.232/2022 e nº 10.252/2020, do Governo Federal**

**Tema:** Alteração da estrutura regimental do INCRA, excluindo uma série de competências previstas anteriormente, dentre essas, o Programa Nacional

de Educação na Reforma Agrária (Pronera), o programa Terra Sol e outros que davam incentivos aos assentados, quilombolas e comunidades extrativistas.

**Recomendação:** Recomenda-se a revogação de ambos os Decretos, em movimento de retomada dos direitos das comunidades quilombolas, tradicionais e de assentamento.

**Justificativa:** O Decreto nº 10.252/2020 subordinou a política agrária à formulação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, principalmente no que toca à destinação das terras públicas, a seleção de famílias para assentamentos de Reforma Agrária e a normatização e formação de grupos para elaboração de estudos de identificação e demarcação de terras remanescentes de quilombos.

O recente Decreto nº 11.232, de 10 de outubro de 2022, não obstante em seu art. 6º, revogue expressamente o Decreto nº 10.252/2020, para tratar da estrutura do INCRA, mantém os mesmos problemas identificados na referida normativa. Assim como o anterior, o Decreto nº 11.232/2022 mantém extinta a Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania, responsável pela gestão do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA, inexistindo, ainda, um órgão governamental responsável pela execução do Programa.

Não suficiente, extingue: a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, em notória paralisação da reforma agrária; a Ouvidoria Agrária Nacional, então responsável pela mediação de conflitos agrários, abstendo-se da obrigação de atender efetivamente a tensões e conflitos no campo; e o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), esvaziando as políticas de desenvolvimento socioprodutivo, a exemplo do programa Terra Sol.

**G) Decreto nº 7.824/2012, do Governo Federal.**

**Tema:** Instituição do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, para acompanhar e avaliar o cumprimento da Lei de Cotas (nº 12.711/2012).

**Recomendação:** Recomenda-se a reinstituição do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, nos termos do art. 6º, do Decreto nº 7.824/2012.

**Justificativa:**

Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, diante da exigência de revisão da política após dez anos de publicação da Lei nº 12.711/2012, foram constatados diversos obstáculos em torno da eficácia da normativa, envolvendo a falta de ações de acompanhamento e avaliação da política de cotas por parte do Ministério da Educação e o não atingimento dos objetivos da lei.

As ações do Ministério da Educação tem sido esvaziadas e inapropriadas quanto à execução do monitoramento e avaliação da Lei nº 12.711/2012, de sorte que, não obstante o art. 6º, do Decreto nº 7.824/2012, que regulamenta a Lei de Cotas, institua o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, sua atividade, realizada tão somente no ano de 2018 em três reuniões, foi diagnosticada como inefetiva no acompanhamento e monitoramento da política afirmativa.

Desse modo, alcançado o prazo de revisão da normativa, há impossibilidade na realização de uma análise adequada pela falta de compromisso institucional com a Lei de Cotas, dificultando a sua continuidade de maneira eficaz e justa.

## **H) Medidas necessárias para o enfrentamento do extermínio da população negra**

Diante da urgência na priorização das pautas antidiscriminatórias, faz-se um ponto de alerta referente à segurança pública e ao extermínio da população negra, especialmente sua juventude. A posição de vulnerabilidade da sociedade civil diante da autoridade policial precisa ser reconhecida, em especial no que toca a jovens negros, pobres e moradores de áreas periféricas.

Para tanto, é fundamental pautar estratégias de desmobilização da cultura da violência, da tortura e do enfrentamento, de modo que, antes de iniciar abordagens corriqueiras, a autoridade policial esteja preparada e capacitada para interpretar a consolidação de um perfil suspeito atribuído aos indivíduos negros, reduzindo os danos históricos que acentuam o processo de criminalização da população negra e potencializam a violência contra esse grupo social.

Este ponto de alerta passa por uma grande articulação interministerial, intencionando que se consolide, de fato, uma política pública capaz de dar conta do genocídio da população negra, atravessando, inclusive, o **controle interno e externo da atividade policial**, quando as evidências sociais estão a exigir participação social e interinstitucional – na figura da Defensoria Pública – sobre tal exercício, pois, ainda que se trate de atribuição exclusiva da instituição ministerial, o arcabouço constitucional não a coloca imune à transparência, ao interesse público e ao princípio democrático.

Tais medidas estão em consonância com os art. 4, V; art. 8; art. 9; art. 10, todos da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (Decreto n. 10.932/2022):

### **Artigo 4**

Os Estados comprometem-se a prevenir, eliminar, proibir e punir, de acordo com suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, todos os atos e manifestações de racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância, inclusive:

(...) v. qualquer ação repressiva fundamentada em qualquer dos critérios enunciados no Artigo 1.1, em vez de basear-se no comportamento da pessoa ou em informações objetivas que identifiquem seu envolvimento

em atividades criminosas;

#### **Artigo 8**

Os Estados Partes comprometem-se a garantir que a adoção de medidas de qualquer natureza, inclusive aquelas em matéria de segurança, não discrimine direta ou indiretamente pessoas ou grupos com base em qualquer critério mencionado no Artigo 1.1 desta Convenção.

#### **Artigo 9**

Os Estados Partes comprometem-se a garantir que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população, de acordo com o alcance desta Convenção.

#### **Artigo 10**

Os Estados Partes comprometem-se a garantir às vítimas do racismo, discriminação racial e formas correlatas de intolerância um tratamento equitativo e não discriminatório, acesso igualitário ao sistema de justiça, processo ágeis e eficazes e reparação justa nos âmbitos civil e criminal, conforme pertinente.

### **2.10.1. POR UMA NECESSÁRIA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NAS POLÍTICAS ETNORACIAIS**

Os recentes debates em torno da revisão da política de ação afirmativa consistente na reserva de vagas para pessoas negras, pardas e indígenas nas instituições federais de ensino superior (prevista no art. 7º da Lei nº 12.711/2012) evidenciaram que o Brasil ainda reproduz uma sistemática negação do legado de mais de trezentos anos de escravização de pessoas negras no País.

Na atual legislatura, foram apresentadas 19 proposições sobre a Lei de Cotas, sendo nove favoráveis à política pública, sete contrárias e três neutras.<sup>61</sup> Entre os argumentos contrários, destaca-se o de que o sistema de reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas cria, artificialmente, divisões entre brasileiros, ferindo o princípio da igualdade.

A perspectiva de uma suposta igualdade entre brancos e negros tem no mito da democracia racial o seu principal fundamento. De acordo com essa teoria, a convivência pacífica entre as raças teria resultado na miscigenação e, por consequência, não teria ocorrido no Brasil a consolidação de categorias raciais

---

<sup>61</sup> OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. Ciências Sociais Articuladas: o Congresso e a Revisão da Política de Cotas, 17 dez. 2021. Disponível em: < <https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-congresso-e-a-revisao-da-politica-de-cotas/>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

rígidas.<sup>62</sup> Além disso, a ausência de uma política de segregação oficial por parte do Estado Brasileiro, tal como havido nos Estados Unidos da América e na África do Sul, reforçaria a ideia de que não haveria racismo no Brasil.

Entretanto, dados oficiais recentes dão conta de que as pessoas negras se encontram em situação de desvantagem em praticamente todos os indicadores sociais referentes ao acesso a condições mínimas para o gozo e fruição de uma vida de igual dignidade em relação às pessoas brancas.<sup>63</sup>

O mito da democracia racial, amplamente internalizado no pensamento político e jurídico brasileiro pelo governo civil-militar na segunda metade dos anos sessenta do século passado, ainda traz obstáculos para um debate maduro e propositivo sobre a dimensão estrutural e institucional do racismo no Brasil. Não por acaso, Abdias Nascimento denunciava que o termo “democracia racial” era uma metáfora para definir o estilo do racismo brasileiro, não legalizado, mas eficazmente institucionalizado nas instâncias governamentais, bem como no tecido social, psicológico e econômico.<sup>64</sup>

Esse diagnóstico foi corroborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, publicado no ano de 2021. Neste documento, a CIDH reconhece que a discriminação histórica e socioeconômica são as principais causas da desigualdade estrutural da qual são vítimas os povos de ascendência africana.<sup>65</sup>

Em razão disso, a Defensoria Pública da União, como expressão e instrumento do regime democrático (art. 134, CF), identifica nos mecanismos

<sup>62</sup> FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. Rio de Janeiro: Editora Maia & Schimdt, 1<sup>a</sup> ed., 1933.

<sup>63</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. **Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica**, Rio de Janeiro, n. 41, 2019. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2022.

<sup>64</sup> NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro:** processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 93.

<sup>65</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Situação dos direitos humanos no Brasil:** Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. [S.l.]: OEA, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 28 set 2022.

jurídicos e políticos da justiça de transição um horizonte possível para a deflagração de políticas públicas mais eficazes para o enfrentamento do racismo. Trata-se de uma ação extremamente relevante e estratégica, uma vez que cabe ao Estado ser o indutor da mudança social necessária<sup>66</sup>.

A superação do mito da democracia racial e, por consequência, do racismo estrutural, passa pela necessidade de o Estado Brasileiro problematizar o legado da abolição inacabada da escravização. Assim, a Defensoria Pública da União elenca algumas medidas orientadas ao restabelecimento de uma memória coletiva e inclusiva para a população negra, bem como medidas de reparação eficazes ao enfrentamento do racismo.

### **Marco Convencional e Constitucional:**

- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial;
- Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Declaração de Durban)
- Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)
- Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial, e Formas Correlatas de Intolerância;
- Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 3º-IV, 4º-VIII, 5º *caput*, 215, *caput* e § 1º.

### **Problemas Identificados:**

Passados mais de 124 anos da abolição da escravização de pessoas negras no Brasil, identifica-se que esse processo histórico se encontra inacabado.

---

<sup>66</sup> OST, François. **O Tempo do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999, p. 338.

Em que pese os significativos avanços, tais como a implementação de ações afirmativas nas instituições federais de ensino superior e em concursos públicos, afere-se que o racismo estrutural ainda restringe a população negra a uma condição de subalternidade na sociedade brasileira. É o que se conclui da análise de inúmeros indicadores sociais que apontam um cenário absolutamente desfavorável para as pessoas negras em relação às pessoas brancas. Menciona-se, exemplificativamente, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022, que aponta que no ano de 2021, 84,1% das vítimas de intervenções policiais com resultado morte eram pretas ou pardas, e 15,8% eram brancas.<sup>67</sup>

### **Recomendações:**

#### **1. Medidas de fortalecimento do direito à memória/verdade e reparação simbólica para a população negra:**

a. APROVAÇÃO do **PL 4.894/2020**, que autoriza o Poder Executivo Federal a criar o Museu da História da Escravidão e da Consciência Negra, na cidade do Rio de Janeiro. Na justificação da proposta, consta que a criação do museu visa garantir o direito à Memória, Verdade e Justiça sobre a escravização no Brasil, em diálogo com outros locais de memória, resistência e promoção dos direitos humanos em outros países.

b. APROVAÇÃO do **PL 2000/2021**, que reconhece o sítio arqueológico Cais do Valongo, na região portuária do Município do Rio de Janeiro, como patrimônio histórico-cultural afro-brasileiro essencial à formação da identidade nacional e estabelece diretrizes para a sua especial proteção em decorrência do título de Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco. O local foi a porta de entrada de 60% dos 4 milhões de africanos escravizados que foram trazidos ao Brasil ao

---

<sup>67</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/05-anuario-2022-letalidade-policial-cai-mas-mortalidade-de-negros-se-acentua-em-2021.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2022.

longo de quase quatro séculos de tráfico transatlântico, servindo ainda como maior porto distribuidor de pessoas escravizadas para outros estados do Brasil e para a América Latina.

## **2. Medidas para o fortalecimento de uma educação antirracista:**

a. IMPLEMENTAÇÃO, por meio do Ministério da Educação, de diretrizes pedagógicas e mecanismos de fiscalização eficazes para a concretização dos objetivos das Leis n. 10.639/03 e 11.645/2008.

b. PRORROGAÇÃO da vigência do prazo para revisão da política de cotas raciais nas universidades federais, com a manutenção da política da ação afirmativa prevista na Lei 12.711/2012.

## **3. Medidas para o combate ao racismo religioso:**

a. APROVAÇÃO do **PL 1279/2022**, que institui o Marco Legal dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana. Na justificação do projeto há expressa menção ao objetivo de promover a devida **reparação** do crime contra a humanidade que foi a escravidão.

## **AGENDA PRIORITÁRIA:**

- **REPARAÇÃO**: instauração de uma **Comissão Nacional da Verdade sobre a Escravização Negra**, com objetivo de estabelecer uma justiça transicional para a população negra no Brasil, com fundamento no processo inacabado da abolição, cujos efeitos ainda se fazem sentir.

- **PREVENÇÃO**: criação de políticas eficazes para prevenir e erradicar a violência policial contra pessoas negras, atentando-se para a questão do perfilamento racial.

## **Documentos e instrumentos a serem consultados:**

ONU. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. **Recomendação Geral nº 36: prevenção e combate ao perfilamento racial por agentes policiais**, 24 de novembro de 2020. Disponível em: [https://acnudh.org/load/2020/12/CERD\\_C\\_GC\\_36\\_PORT\\_REV.pdf](https://acnudh.org/load/2020/12/CERD_C_GC_36_PORT_REV.pdf). Acesso em: 24 nov. 2022.

ONU. **Década internacional de afrodescendentes - 2015-2024:** reconhecimento, justiça e desenvolvimento. [S. l., 2015]. Disponível em: <https://decada-afro-onu.org/discrimination.shtml>. Acesso em: 24 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Situação dos direitos humanos no Brasil:** Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. [S.l.]: OEA, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes:** estándares Interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 16 de marzo de 2021. OEA, 2021. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf>>. Acesso en: 24 nov. 2022.



## 2.11. QUILOMBOLAS E DEMAIS COMUNIDADES TRADICIONAIS

**Norma sob análise:** Instrução Normativa nº 111, de 22 de dezembro de 2021 do INCRA; Portaria Fundação Cultural Palmares nº 57, de 31 de março de 2022; Instrução Normativa nº 128, de 30 de agosto de 2022.

### A) Instrução Normativa n. 111, de 22 de dezembro de 2021

**Problemas identificados:** inconstitucionalidade, inconvencionalidade e ilegalidade do ato normativo. Inobservância do direito à consulta livre, prévia e informada. Violação ao direito ao reconhecimento da comunidade quilombola mediante a autodeclaração. Fragilização da fiscalização dos empreendimentos.

**Recomendação:** Revogação da Instrução Normativa.

#### Justificativa:

A partir de 2019, várias mudanças foram inseridas na estrutura administrativa relacionada com os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que impactam comunidades remanescentes de quilombo, seus territórios e ou seus modos de vida, de modo que tal competência foi transferida da Fundação Cultural Palmares (FCP) para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Esse último, por meio da Instrução Normativa nº 111, de 22 de dezembro de 2021, alterou os procedimentos administrativos a serem observados nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas.

Ainda na fase de seus procedimentos preparatórios, esta DPU emitiu o **Parecer nº 3 - SGAI DPGU (SEI 4672769)**, por meio do qual listou um conjunto de recomendações a serem observadas pela autarquia agrária antes da definitiva publicação do novo normativo, a saber:

- a. Que inclua todas as comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), independentemente da

situação de regularização fundiária de seus territórios, como público-alvo da Instrução Normativa que regulamentará sua atuação nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos, obras e atividades que impactam tais comunidades, como orienta o relatório final do GT instituído pela Portaria Conjunta nº 876, de 30 de abril de 2019;

- b. Que realizem os processos de consulta de forma livre, prévia, informada e de boa-fé, como preconizado pela Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, inclusive em relação à proposta de texto de sua futura Instrução Normativa;
- c. Que garanta a realização de reuniões consultivas junto às comunidades quilombolas atingidas, ao menos, antes de cada uma das manifestações conclusivas precedentes à emissão das licenças prévia, de instalação e de operação pelo órgão licenciador, assim como antes de suas renovações e/ou correções;
- d. Que assegure que os resultados e encaminhamentos decorrentes dos processos de consulta sejam considerados e estejam refletidas em suas manifestações técnicas, as quais devem ser convertidas em condicionantes a serem observadas pelos empreendedores;
- e. Que reconheça a legitimidade dos protocolos comunitários de consulta desenvolvidos pelas comunidades quilombolas e suas entidades parceiras, atendendo, o máximo possível, as demandas ali expressas; e
- f. Que realize as adequações que se façam necessárias, com base neste Parecer, juntos aos processos de licenciamento ambiental que foram conduzidos pela instituição após a revogação da Instrução Normativa FCP n.º 1/2018, por meio da Portaria FCP n.º 118, de 31 de maio de 2021, e que tenham se limitado a observar o disposto na Portaria Interministerial nº 60/2015, isto é, que tenham incorporado a seu acompanhamento apenas as comunidades quilombolas que possuam RTID publicado, como indica o Ofício nº 46396/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA.

Não obstante, a publicação se deu sem a observância de quaisquer dessas recomendações. Assim, diante do grave cerceamento de direitos, foi publicado o **Informe Defensorial: Licenciamento Ambiental e Comunidades Quilombolas<sup>68</sup>**, através do qual foi apresentado o contexto e o histórico normativos referentes ao licenciamento, em que se observou a busca por uma harmonização entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direitos econômicos (exploração sustentável dos recursos naturais disponíveis) e os direitos socioculturais, destacadamente, para fins desse documento, os de

---

<sup>68</sup> Disponível em [https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2022/04/Informe\\_Defensorial\\_Licenciamento\\_Ambiental\\_e\\_Comunidades\\_Quilombolas.pdf](https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2022/04/Informe_Defensorial_Licenciamento_Ambiental_e_Comunidades_Quilombolas.pdf). Acesso em 25.11.2022.

populações etnicamente diferenciadas, como as comunidades remanescentes de quilombolas, amparados em princípios como os da precaução, prevenção e não retrocesso ecológico e social.

Por outro lado, o documento frisou também que esse histórico de conquistas e avanços, iniciado no contexto do processo de redemocratização, no que diz respeito ao direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos específicos das comunidades quilombolas, com base nos quais a Constituição Federal reconheceu o caráter pluriétnico e multicultural da sociedade brasileira, está ameaçado, culminando exatamente na edição da Instrução Normativa INCRA nº 111/2022.

Em síntese, o texto do Informe Defensorial reforça as recomendações do Parecer nº 3 - SGAI DPGU e denuncia o caráter ilegal, inconstitucional e inconvencional da referida IN do INCRA.

A mesma Instrução Normativa ainda foi objeto da **Nota Técnica nº 19 - DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU<sup>69</sup>**, em que é sublinhado que com ela o Brasil caminha na contramão do que preceitua importantes diplomas de monitoramento de direitos humanos e sustentabilidade. Ainda denuncia que, nos últimos anos, uma série de alterações de natureza institucional-administrativa provocou maior vulnerabilização das comunidades quilombolas frente ao capital econômico, reduzindo suas possibilidades de participação e de definição das suas próprias prioridades de desenvolvimento.

Essa análise técnica afirma que, para além da manutenção de problemas que já se encontravam presentes na Instrução Normativa nº 01/2018 da Fundação Cultural Palmares, como os prazos exígues para a manifestação do INCRA frente a cada solicitação de licença e a limitação à possibilidade de requerer

---

<sup>69</sup> Disponível em [https://www.dpu.def.br/images/Banco\\_de\\_imagens\\_2022/Slide\\_fotos\\_genericas/SEI\\_DPU - 5214955 - Nota T%C3%A9cnica.pdf](https://www.dpu.def.br/images/Banco_de_imagens_2022/Slide_fotos_genericas/SEI_DPU - 5214955 - Nota T%C3%A9cnica.pdf). Acesso em 25.11.2022.

complementação de informações ao empreendedor uma única vez, a IN do INCRA padece de uma série de outros, a saber:

- a limitação de seu escopo de atuação aos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que ocasionem **impactos diretos** às terras quilombolas, respeitados os limites definidos pelo Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/2015. Vale registrar que a Área de Influência Direta (AID) comporta impactos tanto de ordem direta quanto indireta, sendo, ambos, objeto de avaliação de impacto ambiental;
- a adesão integral ao conceito de terra quilombola disposto no inciso XIII do art. 2º da Portaria Interministerial nº 60/2015, a saber: “área ocupada por remanescentes das comunidades dos quilombos, que tenha sido reconhecida por RTID devidamente publicado”. Trata-se, como se sabe, de uma inovação irregular frente a definições de terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo e territórios tradicionais, dadas pelos Decretos nº 4.887/2003e nº 6.040/2007, respectivamente. Cabe ainda reforçar que esse entendimento veda arbitrariamente a participação e a consulta a mais de 90% das comunidades quilombolas certificadas pelo Estado brasileiro, mesmo quando as obras, atividades ou empreendimentos acarretarem em significativa degradação do meio e impactos diretos a quilombos sem RTID;
- o desaparecimento do texto do normativo que regula a participação da autoridade envolvida responsável pelo acompanhamento de processos de licenciamento ambiental que interessem a comunidades quilombolas de qualquer menção à consulta livre, prévia e informada, aos protocolos comunitários de consulta e à Convenção OIT/169;
- a ausência de referências à figura da consultoria socioambiental, atores indispensáveis para garantir (ou, ao menos, para a tentativa de garantir) a elaboração de peças técnicas independentes dos interesses do empreendedor. De acordo com a nova Instrução Normativa, a confecção e a apresentação dessas passam a ser de responsabilidade do empreendedor, o que suscita um evidente conflito de interesses, retirando legitimidade dos estudos produzidos;
- a incerteza quanto à participação do INCRA nas oitivas e visitas técnicas junto às comunidades quilombolas. Não fica expresso se a autarquia agrária coordenará as oitivas – que não podem ser confundidas com as consultas previstas pela Convenção OIT/169 – e se prezará pela mediação entre os empreendedores e as comunidades quilombolas atingidas;
- a ausência de uma orientação e uma postura em prol de soluções dialogadas, que possibilitem a construção de consensos entre partes com direitos/interesses originalmente divergentes, o que resulta da imprecisão quanto à assunção pelo INCRA de um papel mediador nesses processos, o que se explicita, por exemplo, na transferência às comunidades quilombolas da responsabilidade pela não realização das oitivas nos casos de força maior, como pode ser subentendido do art. 8º.

Foram também mantidos problemas que já se encontravam presentes na Instrução Normativa da Fundação Cultural Palmares, como os prazos exíguos para a manifestação do INCRA frente a cada solicitação de licença e a limitação à possibilidade de requerer complementação de informações ao empreendedor uma única vez.

Nos últimos anos, uma série de alterações de natureza institucional-administrativa provocou maior vulnerabilização das comunidades quilombolas

frente ao capital econômico, reduzindo suas possibilidades de participação e de definição das suas próprias prioridades de desenvolvimento.

O ápice dessa excludente reorientação da política pública de licenciamento ambiental está refletido na Instrução Normativa nº 111/2021, do INCRA, a qual se choca com normativos hierarquicamente superiores (Decretos nº 4.887/2003 e nº 6.040/2007) e com disposições constitucionais (art. 215 e 216), não atendendo também a determinações de tratados e convenções ratificados pelo Brasil (Convenção OIT/169).

Trata-se, portanto, de um diploma jurídico-administrativo que padece de ilegalidade, constitucionalidade e inconvencionalidade, assim, a Instrução Normativa nº 111, de 22 de dezembro de 2021 do INCRA.

Diante do exposto, considerando que a Instrução Normativa nº 111, de 22 de dezembro de 2021 do INCRA contraria manifestamente disposições da Convenção nº 169 da OIT e caminha em sentido diverso daquele que foi determinado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 742, recomenda-se que seja esse ato normativo revogado imediatamente e que, nos moldes dos arts. 6 e 7 da Convenção nº 169 da OIT, seja assegurado o direito à consulta das comunidades quilombolas, com abertura de prazo razoável para manifestação de suas representações coletivas.

### **B) Portaria Fundação Cultural Palmares nº 57/2022**

**Problemas identificados:** violação ao direito à consulta livre, prévia e informada. Indefinições de parâmetros, fragilidades ou óbices para o respeito ao direito coletivo de autoidentificação como quilombola.

**Recomendação:** revogação do ato normativo.

**Justificativa:**

A Nota Técnica nº 19 - DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU também se debruçou sobre a Portaria FCP nº 57, de 31 de março de 2022, que instituiu o

Cadastro Geral de Remanescente dos Quilombos e estabeleceu os procedimentos para expedição da Certidão de Autodefinição na Fundação Cultural Palmares, em substituição à Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007, padece de irregularidades.

Como no caso anterior, não houve qualquer consulta às comunidades quilombolas e suas entidades representativas, em frontal desrespeito às disposições da Convenção OIT/169. Desperdiçou-se uma excelente oportunidade de efetuar a revisão de normativo central para os direitos quilombolas com a participação direta dos principais interessados.

Da leitura e da análise da Portaria vigente, foi possível se verificar potenciais incompletudes, indefinições de parâmetros, fragilidades ou óbices para o respeito ao direito coletivo de autoidentificação como quilombola.

Embora ao longo de boa parte da atual Portaria o texto seja idêntico ao anterior, as mudanças, graças em boa medida à ausência de diálogo, ocasionaram insegurança e tornaram mais difícil o acesso à certificação.

De um modo geral, percebe-se que a nova Portaria estabelece procedimentos que desconsideram as peculiaridades e a realidade de diversas comunidades quilombolas do país. Além disso, abre espaço para que terceiras pessoas questionem a identidade quilombola, confrontando o critério legal e convencional da autoatribuição, criando uma espécie de procedimento de "heteroquestionamento", que estimula o fenômeno, desenvolvido nos últimos anos, de tentativas de anulação de certificações já realizadas.

É possível perceber também um desprestígio à tradição da oralidade na formação e na transmissão do conhecimento nas comunidades quilombolas. Enquanto a Portaria FCP 98/2007 indicava que a comunidade, "**caso os possuísse**", deveria remeter à FCP "dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais", a Portaria FCP 57/2022 determina que

a trajetória comum do grupo deve ser “preferencialmente instruída com dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, produção de artesanatos, bens materiais que são patrimônio da comunidade e/ou faz parte da história da comunidade, colocando informações sobre esse bem, entre outros” (III, art. 3º, **grifo nosso**).

Com a atual Portaria, os registros históricos, acadêmicos e documentais ganharam maior importância frente aos registros baseados na oralidade, o que pode representar maior dificuldade para as comunidades localizadas mais distante de centros urbanos acessarem a certidão de autodefinição.

O texto anterior limitava-se a dispor que as visitas técnicas ocorreriam “dependendo do caso concreto”. Isto é, a especificidade do caso é que motivaria a realização excepcional de visita técnica, como etapa condicionante para a manifestação da entidade quanto à publicação da certidão de autodefinição. No texto atualmente vigente, a decisão quanto à pertinência ganha elementos de subjetividade, ficando a critério da equipe técnica<sup>70</sup>.

Vê-se, portanto, que também esse é um ato normativo que contraria disposições legais e convencionais e deve ser revisto, assegurando-se a ampla consulta e participação das comunidades quilombolas.

Diante do exposto, considerando que a Portaria FCP nº 57/2022 contraria manifestamente disposições da Convenção nº 169 da OIT e caminha em sentido diverso daquele que foi determinado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 742, recomenda-se que seja esse ato normativo revogado imediatamente e que, nos moldes dos arts. 6 e 7 da Convenção nº 169 da OIT, seja assegurado o direito à consulta das comunidades quilombolas.

---

<sup>70</sup> Um dos motivos a justificar a indicação de visita técnica é o esclarecimento de dúvidas quanto “ao local ocupado pela comunidade”, o que pode servir de fundamento para questionamentos por terceiras pessoas sobre a extensão do território quilombola, estimulando, assim, os conflitos fundiários.

### C) Instrução Normativa nº 128, de 30 de agosto de 2022

**Problemas identificados:** excessiva burocratização trazida pela exigência do levantamento da cadeia dominial para a publicação da Portaria de reconhecimento de limites territoriais indicados no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

**Recomendação:** Revogação do ato normativo.

#### **Justificativa:**

Trata-se de mais um ato infralegal federal que afronta disposições da Convenção nº 169 da OIT, posto que foi publicado sem qualquer diálogo com as representações nacionais das comunidades quilombolas.

Em breve análise, é possível apontar que a exigência para que o levantamento da cadeia dominial seja feito antes da Portaria de Reconhecimento dos limites territoriais indicados no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, só servirá para atrasar sua emissão e, por conseguinte, o processo de titulação como um todo. Há o entendimento de que esse procedimento deveria ser mantido na fase posterior à publicação dessa Portaria, como era no formato anterior (IN INCRA nº 57/2009).

Acrescente-se que o condicionamento da assinatura do decreto de desapropriação à confirmação de disponibilidade de recursos é também uma exigência desnecessária e que causará ainda mais dificuldades de acesso à titulação, posto que é de conhecimento público que a autarquia agrária vem sofrendo constantes cortes orçamentários.

Assim, recomenda-se também que seja esse ato normativo revogado imediatamente e que, nos moldes dos arts. 6 e 7 da Convenção nº 169 da OIT, seja assegurado o direito à consulta das comunidades quilombolas previamente à elaboração do novo ato.



PDU

ÉRIA PÚBLICA DA UNIÃO

VISORAS

## 2.12. POVOS INDÍGENAS

**Normas e atos administrativos sob análise:** Instrução Normativa n. 09/2020, da FUNAI; Ofício Circular nº 18/2021, da Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial da FUNAI; Parecer nº 13/2021, da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI; Parecer nº 763/2020, da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI; Parecer Normativo AGU nº 01/2017; Decretos de nº 10.966 e de nº 10.965, ambos de 14 de fevereiro de 2022 (“mineração artesanal”); Resolução nº 04/2021, da FUNAI; Resolução 81/2022, da ANTAQ.

### A) Instrução Normativa n. 09/2020, da FUNAI

**Tema:** SIGEF e Declaração de Reconhecimento de Limites

**Problemas identificados:** Retirada das terras indígenas não homologadas do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF); emissão, pela FUNAI, da “Declaração de Reconhecimento de Limites”, para certificar propriedades privadas em terras de ocupação tradicional.

**Recomendações:**

- Revogação integral da Instrução Normativa n. 09/2020

**Justificativa:**

A Instrução Normativa n. 09/2020, da FUNAI, retirou da base de dados do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) todas as terras indígenas que não estivessem homologadas, o que tornou, repentinamente, invisíveis centenas de territórios. Previu, ainda, que a FUNAI emitisse documento denominado “Declaração de Reconhecimento de Limites” para que proprietários e possuidores privados utilizassem como amparo probatório. O artigo 1º, §2º, prevê ainda que “não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas”.

A norma sob análise também revogou a Instrução Normativa n. 03, de 20 de abril de 2012, permitindo a certificação de propriedades privadas em áreas de ocupação tradicional.

O conteúdo material do ato normativo não encontra respaldo na legislação. O artigo 1º, da Lei n. 5.371/1967, autorizadora da instituição da FUNAI, não prevê como finalidade do órgão indigenista a prestação de assistência a proprietários ou possuidores de terras não-indígenas. Nesse sentido, fornecimento de “Declaração de Reconhecimento de Limites” constitui desvio da finalidade para a qual foi constituída a FUNAI.

Por seu turno, a supressão de terras indígenas tradicionais não homologadas do SIGEF constitui grave omissão que importa em risco de dano irreparável de sobreposição de propriedades privadas em áreas que devem ser destinadas à preservação da organização social e da cultura dos povos indígenas. Essa supressão, portanto, busca invisibilizar o fato inquestionável de que muitas terras indígenas tradicionalmente ocupadas ainda não foram homologadas, em descumprimento ao artigo 67, do ADCT, da Constituição Federal. A mora administrativa decorrente de ato omissivo da União não pode ser utilizada em detrimento dos povos indígenas, dificultando ainda mais o processo de reconhecimento e demarcação de seus territórios.

Por todo o exposto, a Instrução Normativa n. 09/2020 deve ser revogada.

**B) Ofício Circular nº 18/2021, da Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial da FUNAI; Parecer nº 13/2021, da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI**

**Tema:** Proteção territorial em terras indígenas não homologadas

**Problemas identificados:** inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos questionados; violação ao art. 231, da CRFB/88 c/c art. 2º, 17 e 25, da Lei n. 6.001/1973; ACO n. 312 e RE n. 1.017.365, STF.

### **Recomendações:**

- Reconhecimento da constitucionalidade e da ilegalidade do Parecer nº 13/2021, da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI, bem como Ofício Circular nº 18/2021, da Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial da FUNAI, com a consequente anulação dos atos.

### **Justificativa:**

O Ofício Circular nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI, de 29/12/2021, ao estabelecer medidas norteadoras da execução de atividades de Proteção Territorial em Terras Indígenas (TIs), excluiu da previsão as atividades de proteção para TIs que não tenham sido formalmente homologadas.

O referido documento se baseou no Parecer nº 13/2021, da Procuradoria Especializada da FUNAI, aprovado pelo Despacho nº 23/PFE/2021, de seguinte conclusão: *“O referido Parecer traz em seu bojo vasta fundamentação e conclui pela ilegitimidade de execução de atividades de proteção territorial em TI não homologadas, (...) somente após o término do referido procedimento administrativo demarcatório, ou seja, somente após a homologação da demarcação por Decreto presidencial e o registro imobiliário em nome da União (art. 20, XI, da CF), é que haveria a segurança jurídica necessária para que a FUNAI possa implementar determinadas ações destinadas à proteção da indisponibilidade da terra indígena tradicionalmente ocupada, e à proteção do usufruto exclusivo em favor dos indígenas (art. 231, par. 2º e 4º, da CF)”.*

A interpretação plasmada no aludido ofício ofende frontalmente tanto o art. 231, da CF/88 quanto diversos dispositivos do Estatuto do Índio (art. 2º, 17 e 25), eis que retira, de forma constitucional e ilegal, direitos dos povos indígenas habitantes de terras não homologadas. É cediço que NÃO é o ato homologatório que constitui a terra indígena; não é a partir desse ato que os direitos indígenas nascem. A homologação ato meramente declaratório de situação pregressa, originária e consolidada. Este entendimento já foi assentado pelo STF no

julgamento da ACO 312, bem como esposado pela PGR, nos autos do RE 1.017.365, com repercussão geral reconhecida. Portanto, é pacífico o entendimento de que a Carta Magna determina o dever estatal de proteger e garantir os direitos das comunidades indígenas mesmo antes do término do procedimento demarcatório, pois este é de natureza meramente declaratória.

Ressalte-se que, após pedido da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, os efeitos deste ofício circular foram suspensos pelo Min. Barroso, em decisão cautelar referendada pelo Plenário do STF, nos autos da ADPF 709.

Dessa forma, a recomendação é pelo reconhecimento da constitucionalidade e da ilegalidade dos atos mencionados, com a consequente anulação ou, pelo menos, a sua revogação.

### **C) Parecer nº 763/2020, da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI**

**Tema:** Suspensão dos processos demarcatórios

**Problemas identificados:** o parecer realizar uma leitura equivocada do RE 1.017.365/SC, STF, para suspender os processos demarcatórios até a decisão no Recurso Extraordinário.

**Recomendações:**

- Reforma/superação do parecer.

**Justificativa:**

O parecer orienta a interpretação a ser dada, no âmbito da FUNAI, da decisão do Ministro Edson Fachin, proferida no bojo do RE 1.017.365, com efeitos nacionais, proferida no contexto da pandemia do *coronavírus*.

Ocorre que, de forma expressa, ao suspender nacionalmente as ações possessórias e anulatórias de processos de demarcação, o Ministro afirma que tal se dará **sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas**.

Todavia, segundo o parecer, desta decisão também decorreria a suspensão dos processos demarcatórios em curso (e a vedação ao início de outros) até o julgamento final do RE. Arbitrariamente, a FUNAI opta pela interpretação que mais desassiste ao seu público-alvo.

Como consequência dessa interpretação, viu-se, a título de exemplo, a paralisação do processo de demarcação da Terra Indígena Nandeva Tekoha Jevy (RJ), que já estava em fase de envio do procedimento ao Ministério da Justiça, pois já finalizado o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação. Também sobreveio pausa no processo de homologação, demarcação e desintrusão da Terra Indígena Paquiçamba e da desintrusão da Terra Indígena Cachoeira Seca, ambas localizadas na Volta Grande do Xingu/PA e atingidas pela Usina Hidrelétrica Belo Monte, as quais possuem a proteção territorial como condicionante imposta ao empreendedor.

Portanto, o parecer precisa ser reformado e a equivocada interpretação superada.

#### **D) Parecer Normativo AGU n. 01/2017 (“marco temporal”)**

**Tema:** Aplicação indistinta da inconstitucional tese do “marco temporal”

**Problemas identificados:** o parecer busca restringir o direito dos povos indígenas ao território mediante a aplicação da tese do marco temporal.

#### **Recomendações:**

- Reforma/superação do parecer normativo.

#### **Justificativa:**

Trata-se de já notório parecer, com força vinculante para a toda a Administração Pública Federal, voltado a implementar, na prática, a odiosa tese

do “marco temporal”, adotando de forma indistinta o conteúdo da decisão proferida pelo STF na Pet 3388 (Raposa Serra do Sol).

Com a medida, busca-se restringir o direito dos povos indígenas ao território apenas àqueles capazes de comprovar que, quando da promulgação da Constituição Federal (05 de outubro de 1988), estavam ocupando a terra.

Esse parecer teve seus efeitos liminarmente suspensos pelo Ministro Edson Fachin, nos autos do RE 1.017.365, em cujo bojo, inclusive, a Defensoria Pública da União, juntamente com o Conselho Nacional de Direitos Humanos, apresentou memoriais, sustentando a constitucionalidade da tese.

**E) Decretos n. 10.965 e 10.966, ambos de 14 de fevereiro de 2022 (“mineração artesanal”)**

**Tema:** Exercício de atividades minerárias em terras indígenas e na área da Amazônia.

**Problemas identificados:** estímulo ao garimpo ilegal; violação dos direitos originários dos povos indígenas; violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; risco à vida e à integridade pessoal de todas as pessoas possivelmente contaminadas pela atividade garimpeira.

**Recomendações:**

- Revogação dos Decretos n. 10.965/2022 e 10.966/2022.

**Justificativa:**

O Decreto n. 10.965/2022 determina a Agência Nacional de Mineração que estabeleça procedimentos simplificados para liberação de outorgas de garimpos de pequeno porte ou de “aproveitamento das substâncias minerais” e, ao final, ainda cria uma espécie de “licença automática” (alteração do artigo 39, §2º, no Decreto n. 9.406/2018).

O Decreto n. 10.966/2022 cria o *Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (Pro-Mapa)*, que, na prática, facilita a legalização de atividades minerárias irregulares já em curso na Amazônia e atinge em cheio terras indígenas com processo de demarcação em curso. O programa estimula o estabelecimento deste garimpo predatório, realizado com uso de mercúrio e que hoje é uma das grandes ameaças a floresta e seus habitantes.

Conjugados, ambos decretos têm potencial avassalador de impactar negativamente as terras indígenas. O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 30/22 pretende sustar o Decreto 10.966/22. A Nota Técnica nº 06 do Grupo Nacional de Trabalho Comunidades indígenas traz a fundamentação detalhada sobre a inconstitucionalidade da atividade minerária em terra indígena<sup>71</sup>.

#### **F) Resolução nº 04/2021, da FUNAI**

**Tema:** Autorreconhecimento dos povos indígenas

**Problemas identificados:** a resolução busca estabelecer critérios de heteroidentificação para o reconhecimento como indivíduo ou povo indígena.

**Recomendações:**

- Revogação da Resolução n. 4, de 22 de janeiro de 2021.

**Justificativa:**

Alvo de diversas ações judiciais, essa Resolução já se encontra atualmente suspensa por decisão liminar do Ministro Luís Roberto Barroso, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709. De flagrante inconstitucionalidade, a referida Resolução buscava estabelecer “critérios de heteroidentificação” no procedimento de análise dos

---

<sup>71</sup> Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-para-expor-consideracoes-tecnico-juridicas-do-projeto-de-lei-no-191-2020-que-tem-como-objetivo-autorizar-a-pesquisa-e-a-lavra-de-recursos-minerais-e-hidrocarbonetos-e-o-aproveitamento-d/>. Acesso em 23.11.2022.

“condicionamentos técnicos e científicos” para autodeclaração dos povos indígenas.

Transcreve-se pequeno excerto da decisão em comento: “*A identidade de um grupo como povo indígena é, em primeiro lugar, uma questão sujeita ao autorreconhecimento pelos membros do próprio grupo. Ela não depende da homologação do direito à terra. Ao contrário, antecede o reconhecimento de tal direito*”.

Como também destacado na decisão, a resolução possui evidente inconvencionalidade por contrariar a Convenção 169, da OIT.

Assim, foi reconhecida a inconstitucionalidade da norma infralegal, vez que evidente seu caráter excludente e ceifador de direitos ao tentar criar critérios “vinculados ao território” e, novamente, ao ato homologatório das terras. É, pois, norma a ser revogada.

#### **G) Resolução n. 81/2022, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários**

**Tema:** Autorreconhecimento dos povos indígenas e direito de ir e vir

**Problemas identificados:** a resolução busca estabelecer critérios de heteroidentificação para o reconhecimento como indivíduo ou povo indígena; burocratiza o acesso ao transporte; estigmatiza e discrimina a pessoa indígena.

#### **Recomendações:**

- Alteração do artigo 30 Resolução n. 81/2022, da ANTAQ

#### **Justificativa:**

No mesmo sentido da Resolução n. 04/2020, da FUNAI, o ato da Agência Nacional de Transportes Aquaviários repete, em seu art. 30, previsão inconvencional e inconstitucional existente no normativo anterior e, assim, segue exigindo, para fins de identificação do “passageiro índio”: *I - no caso de percurso*

*nacional, por meio do documento de identificação que trata o art. 28, pela autorização de viagem expedida pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ou outro documento que o identifique, emitido pelo mesmo Órgão; ou II - no caso de percurso internacional, por meio de passaporte brasileiro válido, ou a carteira de identidade para os países integrantes do MERCOSUL, observada a necessidade de outros procedimentos instituídos pela FUNAI e/ou pela Polícia Federal (PF).*

A manutenção desta previsão ofende a Carta Magna, na medida em que sobreleva a lógica integracionista e de tutela do indígena pela FUNAI, retirando-lhes autonomia, em nítido tratamento discriminatório. Abandona-se aqui o princípio da autoidentificação, malferindo o direito fundamental de ir e vir e, *in casu*, a restrição inconstitucional contida nesta norma atinge o deslocamento aquaviário, sendo este ainda mais essencial aos povos indígenas que, não raras vezes, vivem distante dos centros urbanos e em localidades apenas acessíveis por via fluvial. Para que não restem dúvidas, a política tutelar/integracionista, foi superada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, dando lugar à garantia da diversidade cultural e étnica no Brasil, vide seus art. 231 e 232. É dizer: esta previsão discriminatória, outrora “não recepcionada” pela CF/88, não pode ser ‘repristinada’ por este novo ato da ANTAQ, que a mantém vigente.

Assim, o dispositivo deve ser alterado para garantir que a identificação da pessoa indígena ocorra por meio da autodeclaração, independentemente de qualquer autorização ou manifestação exarada pela FUNAI.

## **H) OUTROS PONTOS DE DESTAQUE/INTERESSE**

A fim de concluir as contribuições na temática, destacamos a necessidade de efetiva implementação do Decreto Presidencial n. 8.593/2015, que dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), tendo em vista o vencimento há muito tempo do prazo previsto no artigo 19, do mesmo decreto, para a instalação. Há de considerar-se, ainda, a instituição legal do Conselho, a fim de evitar novos retrocessos na pauta e na participação democrática em instâncias deliberativas institucionais.

Ganha relevo também a situação atual do Estado brasileiro perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU, tendo em vista que atualmente as recomendações da última Revisão Periódica Universal (RPU) encontram-se em estado de **descumprimento**.



## 2.13. PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

**Normas sob análise:** Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020; Decreto n. 9.465, de 02 de janeiro de 2019

### A) Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020

**Tema:** Política Nacional de Educação Especial

**Norma:** Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020

**Problemas identificados:** Inconstitucionalidade do Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que viola os artigos 3º, IV, e 208, III, da Constituição Federal. Violação aos direitos fundamentais à educação, dignidade humana, não discriminação e proibição do retrocesso em matéria de direitos humanos.

**Recomendação:** Revogação do Decreto 10.502 de 2020, haja vista sua total incompatibilidade com a Constituição Federal e com a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que estabelecem o direito das crianças e adolescentes com deficiência à educação inclusiva com absoluta prioridade.

### Justificativa:

O Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida inova na política de educação para pessoas com deficiência e estabelece a implementação de classes especializadas em escolas regulares e escolas especializadas, o que remonta à segregação da educação especial, nas quais crianças e adolescentes com deficiência, em decorrência de sua condição, exerceriam atividades escolares segregados de seus pares sem deficiência. Retira o destaque da inclusão no ensino regular, passando a apresentar este último como mera alternativa dentro do sistema de educação especial.

Referida política de educação especial desconsidera, portanto, qualquer evidência científica sobre a necessidade da educação inclusiva e seu benefício para toda a sociedade, bem como viola normas constitucionais da não discriminação, o direito à educação e à convivência comunitária, assegurados constitucionalmente com absoluta prioridade a crianças e adolescentes no artigo 227 da CF e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Os direitos consubstanciados na Constituição Federal e na legislação ordinária obrigam que a sociedade, as famílias e principalmente o Estado cumpram o dever de assegurar os direitos de pessoas com deficiência com o intuito de eliminar barreiras e promover a inclusão plena das mesmas na sociedade.

No entanto, o que se verifica no Decreto 10.502, discutido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6590, do Supremo Tribunal Federal, é justamente o descumprimento do mencionado dever, com a violação de diversos direitos fundamentais de pessoas com deficiência, principalmente de crianças e adolescentes. Há decisão em caráter liminar suspendendo a eficácia do Decreto, mas tal expediente é precário tanto por não ser definitivo (trata-se de medida cautelar, não tendo sido ainda julgado o processo em cognição exauriente e não há previsão de quando isso pode ocorrer<sup>72</sup>) quanto por, infelizmente, não impedir a frequente remissão ao Decreto para negativa de matrículas por instituições de ensino<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, referendou a liminar deferida em dezembro de 2020 pelo ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6590 para suspender a eficácia do Decreto 10.502/ 2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Prevaleceu o entendimento de que a norma pode fundamentar políticas públicas que fragilizam o imperativo da inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

<sup>73</sup> Em audiência pública promovida pela vereadora Macaé Evaristo (PT), foram apuradas diversas negativas de matrícula no ano de 2022 em Belo Horizonte/MG, por escolas públicas e particulares regulares ou seja, dois anos após a suspensão da eficácia do decreto por parte do STF) – a exemplo de cinco matrículas na Escola Municipal Santos Dumont. Somente após contato com a Secretaria Municipal de Educação (Smed), atuação do Ministério Público de Minas Gerais e ajuizamento de demanda perante o TJMG dois alunos, com dificuldades psicomotoras, tiveram a matrícula assegurada. Fonte: Notícia “Estudantes com deficiência ainda encontram dificuldades na matrícula escolar”, sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belo Horizonte, de 18.08.2022. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2022/08/estudantes-com-defici%C3%Aancia-ainda-encontram-dificuldades-na-matr%C3%A7%C3%A3o>

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) determina que o único modelo cabível e constitucionalmente permitido de sistema escolar é o da educação inclusiva, considerando que é por meio dele que são garantidos os direitos à convivência comunitária, à igualdade e não discriminação, e à educação. Tais direitos também estão enraizados nos artigos 3º, 205, 206, 207, e garantida com prioridade absoluta pelo artigo 227, todos das Constituição Federal, com a finalidade de eliminar barreiras sociais e incluir crianças e adolescentes com deficiência plenamente na sociedade.

O paradigma da educação inclusiva é resultante de um processo de vitórias sociais que afastaram a ideia de vivência segregada das pessoas com deficiência ou necessidades especiais para inseri-las no contexto da comunidade. Alterar esse paradigma significa, além de grave ofensa à Constituição de 1988, um retrocesso na proteção de direitos das pessoas com deficiência.

Assim, a DPU se manifesta pela revogação do Decreto 10.502 de 2020, haja vista sua total incompatibilidade com a Constituição Federal e com a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

### **B) Decreto 9.465, de 2 de janeiro de 2019.**

**Tema:** Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão – SECADI.

**Norma:** Decreto 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

**Problemas identificados:** Prejuízo às políticas públicas na seara da educação de pessoas com deficiência ocasionado pela edição do Decreto n. 9.465, de 2 de janeiro de 2019, pelo Governo Bolsonaro, que alterou a estrutura administrativa do Ministério da Educação e extinguiu a SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão, criada pelo Governo Lula por meio do Decreto 5.159/2004.

### **Recomendações:**

- Revogação do Decreto 9.465, de 2 de janeiro de 2019, que extinguiu a Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão – SECADI, haja vista a necessidade de restabelecimento de políticas públicas efetivas para a inclusão de grupos vulneráveis – dentre os quais se destacam os estudantes com deficiência;
- Sugere-se ainda, para tornar os objetivos pretendidos efetivos, o incremento na destinação de verbas à educação pública, haja vista a redução drástica de recursos nessa área ocorrida durante o Governo Bolsonaro – o que implicou, segundo recente Relatório da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (RELATÓRIO CEXMEC 02/2021, o cumprimento de apenas 12% da meta entre os anos de 2019 e 2021 do Programa Escola Acessível)<sup>74</sup>.

### **Justificativa:**

O Decreto n. 9.465, de 2 de janeiro de 2019, editado pelo Governo Bolsonaro, suspendeu a eficácia do Decreto 5.159/2004, por meio do qual o Governo Lula criou a SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão -, o que impactou diretamente nas políticas públicas na seara da educação de pessoas com deficiência.

Dentre os objetivos dessa Secretaria, buscou-se fortalecer a atenção especial a grupos historicamente excluídos da escolarização, como quilombolas, ribeirinhos, jovens e adultos sem escolaridade, estudantes com deficiência e estudantes do campo. A atuação se dava em arranjos colaborativos permanentes com diversos órgãos públicos, instituições de ensino e com a sociedade civil.

A desarticulação da Secretaria visou, dentre outras consequências, à redução da autonomia das instituições de ensino, permitindo a exclusão da abordagem de temáticas de direitos humanos, de educação étnico-racial e da

---

<sup>74</sup> Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2109493](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2109493). Acesso em 25.11.2022.

própria ideia de diversidade. Houve ainda o óbvio efeito da cessação de ações voltadas à inclusão de grupos outrora marginalizados da educação.

Assim, é urgente a sua recriação, bem como a extinção das Secretarias criadas em sua substituição, haja vista o distanciamento da finalidade principal pretendida com a SECADI, de efetivo acesso de grupos vulneráveis à educação. A revogação do ato normativo supramencionado também teria o condão de restabelecer o diálogo com diversos entes públicos, privados e movimentos sociais, cuja participação é imprescindível para as políticas públicas nessa seara.

### **C) Decreto nº 10.117, de 19 de novembro de 2019**

**Tema:** Composição do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

**Norma:** Decreto nº 10.117, de 19 de novembro de 2019.

**Problemas identificados:** substituição de escolha de integrantes via eleição por indicação exclusiva do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), restringindo a participação da sociedade civil; extinção dos Conselhos em nível estadual e municipal e outros aspectos que implicam a violação do Artigo 4, item 3, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD)<sup>75</sup>, bem como o não alinhamento aos Princípios de Paris, da ONU.

**Recomendação:** revogação do Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019 (alterado pelo Decreto nº 10.812, de 27 setembro de 2021, e Decreto nº 10.841, de 20 de outubro de 2021), haja vista a incompatibilidade de seu texto atual com a Constituição Federal, com a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e com os Princípios de Paris, por impedir a efetiva participação das pessoas com deficiência, por meio de suas organizações

---

<sup>75</sup> Artigo 4, item 3, da CIDPD: “Na elaboração e implementação de legislação e políticas para aplicar a presente Convenção e em outros processos de tomada de decisão relativos às pessoas com deficiência, os Estados Partes realizarão consultas estreitas e envolverão ativamente pessoas com deficiência, inclusive crianças com deficiência, por intermédio de suas organizações representativas.”

representativas, na composição de Conselho de grande importância na garantia de direitos para essa população vulnerável, bem ainda para a fiscalização e incremento da legislação e das políticas públicas nessa seara.

Em caráter subsidiário, recomenda-se a revisão/alteração do referido ato infralegal, a fim de afastar as incompatibilidades assinaladas.

### **Justificativa:**

Desde a fundação do Conselho em questão, os representantes eram eleitos, em configuração estabelecida por quatro conferências nacionais ocorridas entre 2004 e 2016. A opção consignada no Decreto supramencionado estabeleceu escolha de integrantes por meio de edital, cujos critérios de seleção e a escolha final são estabelecidos pelo MMFDH. Houve ainda a supressão da representação dos conselhos estaduais e municipais, a participação de associações de entidades públicas (como a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência – AMPID).

Tal opção implica lógica redução da participação da sociedade civil no referido Conselho, o que vai de encontro à sua própria razão de existir, que é a de permitir que, com representação legítima, pessoas com deficiência tenham direitos concretamente assegurados.

Como exemplo de prejuízo resultante da nova composição do Conselho em questão, tem-se a aprovação do Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência, como medida de implementação do ato normativo que regulamentará o art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência). Tal modelo foi discutido e estabelecido sem a participação efetiva das pessoas com deficiência, haja vista a falta de legitimidade na escolha de entes sem eleição (e sim em edital com critérios e escolha final pelo MMFDH, reitere-se).

Assim, a DPU se manifesta pela revogação do Decreto 10.177 de 2019 (ou, no mínimo, por sua alteração), haja vista a incompatibilidade de seu texto

atual com a Constituição Federal, com a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, com os Princípios de Paris (atuação independente e munida de instrumentos para minimização de conflito de interesses para concretização de direitos humanos) e com conferências nacionais ocorridas entre 2004 e 2016, voltadas à configuração de Conselho que permitisse a efetiva participação da sociedade civil e interlocução com órgãos públicos locais.

### **Referências:**

- Constituição Federal de 1988
- Estatuto da Criança e do Adolescente (“ECA”) - Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (“LDB”) - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996
- Decreto n. 5.159/2004,
- Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (“FUNDEB”) - Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007
- Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – ONU, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007 (ratificada pelo Decreto Nº 6.949, de 25 de agosto de 2009)
- Decretos 7.611/2011 e 7.612/2011;
- Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista – Lei nº 12.764/2012;
- Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014;
- Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Brasileira de Inclusão (Lei

13.146/2015);

- Pela inclusão: os argumentos favoráveis à educação inclusiva e pela constitucionalidade do Decreto nº 10.502 [organização Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva]. São Paulo, SP : Instituto Alana, 2022.
- Princípios de Paris para Instituições Nacionais de Direitos Humanos – ONU.



## **2.14. MIGRAÇÃO, APATRIDIA E REFÚGIO**

### **A)Portaria MJSP nº 770, de 11 de setembro de 2019**

**Tema:** Regulamentação de ingresso, a repatriação e a deportação

**Problemas identificados:** impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoas consideradas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Violação ao princípio da presunção de inocência; ao princípio da legalidade; ao direito de buscar asilo e ao direito de não-devolução. Inconstitucionalidade e ilegalidade.

#### **Recomendações:**

- Revogação integral da Portaria n. 770, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de 11 de setembro de 2019

#### **Justificativa:**

A Portaria 770 revogou a Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, ambas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, porém, continuou prevendo o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoas consideradas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Ao imputar providências de tamanha gravidade a migrantes com suposto envolvimento em condutas tipificadas como crime, a norma contraria princípios e garantias estabelecidos na Lei de Migração, como o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, além da não criminalização da migração.

Além do mais, a Portaria nº 770 dispõe ainda que as medidas de impedimento de ingresso, repatriação e deportação se aplicam, inclusive, em caso de mera suspeita de envolvimento em atividade criminosa, incluindo no rol de hipóteses para avaliação de autoridade migratória, o caso de investigação criminal

em curso, o que se configura como uma flagrante afronta ao princípio da presunção de inocência.

Acrescente-se que a Portaria 770 plasma entendimento inconvencional, que viola o direito de buscar asilo e o direito de não-devolução, ao prever a possibilidade de a pessoa com envolvimento nos crimes que elenca não ter acesso ao pedido de refúgio.

Há de se mencionar, também, a possibilidade de que a informação de envolvimento criminal que embasa a aplicação da portaria e dos procedimentos céleres por ela previstos não ser inteiramente disponibilizada à defesa, submetendo-se a sigilo, ainda que parcial.

Quanto à prisão para fins de deportação ou expulsão do país, associada a procedimentos administrativos e, portanto, de natureza extrapenal, é inconstitucional e ilegal. Deveras, a Lei de Migração em parte alguma de seu texto faz menção à prisão para fins de deportação ou expulsão. Por isso, não poderia a portaria consagrar tal espécie de prisão, o que constitui ilegalidade e violação ao princípio constitucional da legalidade.

Diante do exposto, considerando os vícios em regras essenciais que conformam a portaria, não há meios de aproveitá-la, razão pela qual o nosso parecer é que deve ser integralmente revogada.

### **B) Portaria MJSP nº 87, de 23 de março de 2020**

**Tema:** autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória.

**Problemas identificados:** limitação das hipóteses de concessão de residência em um rol taxativo; revitimização da pessoa migrante na exigência de colaboração com a investigação.

### **Recomendações:**

- Alteração da redação da Portaria nº 87 para que garanta também a possibilidade de regularização migratória por meio de autorização de residência para as vítimas indiretas de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada pela condição migratória.
- Com relação ao disposto no art. 3º, III, a inclusão da expressão “por exemplo” após a descrição das hipóteses de violação de direito agravada pela condição migratória, o que tornaria o elenco de hipóteses exemplificativo e possibiliteria à autoridade migratória competente, no exercício de sua discricionariedade, a partir dos elementos constatados no caso concreto, aplicar o conceito de “violação de direito agravada pela condição migratória”;
- a retirada da exigência de colaboração com a investigação, uma vez que gera a revitimização e vai de encontro, inclusive, ao princípio da proteção previsto na Lei 13.344/2016. Com isso, é necessária a revogação do art. 2º, § 1º, da Portaria, bem como a alteração da redação do inciso VI do artigo 5º, para que os documentos ali previstos sejam tratados como exemplificativos.

### **Justificativa:**

A Portaria nº 87 dispõe sobre “a concessão e os procedimentos de autorização de residência à pessoa que tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória”. Entretanto, a norma não estende o direito a pessoas que são vítimas indiretas por serem parentes - incluídos os filhos- ou terem relações de afinidade com o(a) migrante que tem seu direito violado, embora também sejam afetadas de maneira explícita e imediata.

Além disso, a redação do art. 3º, III, trata sobre as hipóteses de violação de direito agravada pela condição migratória como um rol taxativo, deixando de contemplar outras situações, incluídas aquelas de natureza extrapenal, em que a condição de migrante é determinante para a perpetração de violações de direitos. Assim, por limitação imposta pelo próprio texto normativo da portaria, haverá

situações em que a violação de direito agravada pela condição migratória, embora caracterizada, não conduzirá à concessão da autorização de residência.

Outro ponto diz respeito ao artigo 2º, § 1º, da Portaria, que sugere que o imigrante, para obter a autorização de residência, poderá ser beneficiado por colaborar criminalmente com as autoridades. Cuida-se de absurda previsão de hipótese de revitimização. Além de ter sido vítima, o imigrante é incentivado a correr novos riscos, colaborando com a investigação e indo contra os seus algozes. Além disso, está-se diante de claro retrocesso. A Lei 13.344/2016, ao alterar o então vigente Estatuto do Estrangeiro, já havia previsto que a residência seria concedida independentemente de colaboração da vítima em procedimento administrativo, policial ou judicial.

Por fim, os documentos previstos no artigo 5º, VI, não poderão limitar a caracterização da hipótese de autorização de residência. Embora possam ser utilizados, há de se atribuir redação aberta, que deixe claro que são exemplificativos.

Assim, a nossa recomendação é pela alteração da redação da Portaria nº 87 para que garanta também a possibilidade de regularização migratória por meio de autorização de residência para as vítimas indiretas de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada pela condição migratória. Com relação ao disposto no art. 3º, III, uma solução seria a inclusão da expressão “por exemplo” após a descrição das hipóteses de violação de direito agravada pela condição migratória, o que tornaria o elenco de hipóteses exemplificativo e possibiliteria à autoridade migratória competente, no exercício de sua discricionariedade, a partir dos elementos constatados no caso concreto, aplicar o conceito de “violação de direito agravada pela condição migratória”.

Além disso, sugere-se a retirada da exigência de colaboração com a investigação, uma vez que gera a revitimização e vai de encontro, inclusive, ao princípio da proteção previsto na Lei 13.344/2016. Com isso, é necessária a revogação do art. 2º, § 1º, da Portaria, bem como a alteração da redação do inciso

VI do artigo 5º, para que os documentos ali previstos sejam tratados como exemplificativos.

### **C) Portaria Interministerial nº 678, de 12 de setembro de 2022**

**Tema:** medidas e requisitos excepcionais e temporários para entrada no Brasil de viajantes de procedência internacional diante do contexto da pandemia de COVID-19.

**Problemas identificados:** inconstitucionalidade e ilegalidade das sanções previstas; subversão do princípio do acolhimento de migrantes, apátridas e pessoas refugiadas.

#### **Recomendações:**

- Revogação da Portaria Interministerial n. 678, de 12 de setembro de 2022, total ou parcial no que diz respeito às sanções nela estabelecidas.

#### **Justificativa:**

A Portaria nº 678 dispõe sobre restrições, medidas e requisitos excepcionais e temporários para entrada no Brasil de viajantes de procedência internacional diante do contexto da pandemia de COVID-19.

Além de estabelecer as restrições, medidas e requisitos para entrada no país, o texto normativo determina que a autoridade migratória deverá impedir a entrada no território brasileiro de “estrangeiros” que descumprirem os requisitos previstos na portaria e imputa as seguintes sanções em caso de descumprimento (art. 11): “I - responsabilização civil, administrativa e penal; II - repatriação ou deportação imediata; e/ou III - inabilitação de pedido de refúgio”, em absoluta desarmonia com o princípio da não criminalização da migração.

Essas sanções estão presentes no ordenamento nacional desde a Portaria nº 120, de 18 de março de 2020, mas exorbitam os limites do poder regulamentar, tendo em vista que a responsabilização penal, a deportação sumária ou a

inabilitação do pedido de refúgio são medidas não previstas na legislação brasileira e estão em contradição aos tratados internacionais de direitos humanos na matéria.

O Artigo XIV da Declaração Universal dos Direitos do Homem prevê que todo ser humano vítima de perseguição tem o direito de buscar e gozar asilo em outros países. Ressalvam-se apenas perseguições legitimamente motivadas por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

O direito de buscar e gozar asilo é afirmado em outros instrumentos regionais, tais como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Artigo XVII), Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Artigo 22.7), Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Artigo 12.3) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Artigo 18º).

Por sua vez, a Constituição da República indica a concessão de asilo político como princípio que rege a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais (artigo 4º, X).

Em recente missão técnica realizada pela DPU no aeroporto de Guarulhos (processo administrativo n. 08038.008301/2022-80), constatou-se que a Polícia Federal permanece se deparando com situações em que aplica a sanção de inabilitação do pedido de refúgio, o que demonstra a gravidade e a urgência de revogação ou alteração da Portaria Interministerial n. 678/2022 de modo a excluir qualquer possibilidade de responsabilização criminal, de deportação sumária e de inabilitação do pedido de refúgio.

Nesse sentido, considerando o propósito da política migratória brasileira de priorizar o acolhimento dos migrantes internacionais, recomenda-se a revogação da portaria em questão. De forma subsidiária, caso não seja acolhida a recomendação de revogação de todo o texto normativo, é essencial que se proceda com a revogação das sanções impostas aos viajantes de procedência

internacional em caso de descumprimento das restrições, medidas e requisitos excepcionais e temporários impostos pela norma infralegal.

#### **D) Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**

**Tema:** Regulamentação da Lei de Migração

**Problemas identificados:** inexistência de flexibilização na exigência de documentos para regularização migratória; exigência de formalização do pedido de apátridio ocorrer em território nacional; prisão para fins de expulsão e deportação; limitação de cadeia para reunião familiar.

**Recomendações:**

- A inserção de dispositivo no Decreto n. 9.199/2017 que dispense a apresentação de documento exigido para a concessão de vistos ou de autorização de residência, sempre que demonstrada vulnerabilidade de qualquer ordem que caracterize a impossibilidade de o imigrante obtê-lo;
- A alteração do texto do Decreto n. 9.199/2017 para incluir expressamente a possibilidade de apresentação da solicitação de reconhecimento da condição de apátrida em postos consulares do Brasil no exterior;
- A revogação dos dispositivos que preveem a prisão para fins de expulsão ou deportação (arts. 211, 275 e 276 do Decreto nº 9.199/17);
- A revogação do § 5º do artigo 45 e do § 2º do artigo 153 do Decreto n. 9199/2017, bem como dos arts. 2º, §3º, e 6º, §1º, da Portaria Interministerial nº 12/2018 para acabar com a limitação de cadeia para a concessão de visto temporário e/ou autorização de residência para fins de reunião familiar;
- A inclusão de dispositivo que estabeleça expressamente que a tramitação do processo de solicitação de visto deverá observância às regras estabelecidas para o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal por meio da Lei nº 9.784/99.

**Justificativa:**

O Decreto nº 9.199 é o instrumento normativo que regulamenta a Lei nº 13.445/17, dispendo sobre aspectos práticos para aplicação da Lei de Migração, porém há algumas incongruências do texto normativo com a própria lei que busca regulamentar e com o ordenamento jurídico pátrio que acarretam dificuldades operacionais impostas aos migrantes, de forma que merece revisão.

**Flexibilização de exigência de documentos para regularização migratória**

No contexto da migração, sobretudo quando envolve pessoas em situação de vulnerabilidade social, nacionais de países que não dispõem de representação consular adequada no Brasil e apátridas, dentre outros exemplos, é frequente a impossibilidade de dispor de toda a documentação exigida nos normativos próprios para a regularização da situação migratória no país.

Em atenção a isso, tratados internacionais e legislação esparsa no ordenamento jurídico pátrio orientam sobre a possibilidade de flexibilização de documentos pessoais exigidos de migrantes para garantir acesso a serviços e ao exercício da cidadania de forma plena. No Brasil, a Lei nº 9.474/97, por exemplo, dispõe que a condição dos refugiados deverá ser considerada, no exercício de seus direitos e deveres, para flexibilizar a necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares (art. 43).

Assim, com base na analogia, sempre que houver alguma situação comprovada de vulnerabilidade, que impeça o acesso a determinado documento, deverá ser assegurada a dispensa de apresentação para fins de regularização migratória e de obtenção de visto. Logo, recomenda-se a inserção de dispositivo no Decreto 9.199/2017 que dispense a apresentação de documento exigido para a concessão de vistos ou de autorização de residência, sempre que demonstrada vulnerabilidade de qualquer ordem que caracterize a impossibilidade de o imigrante obtê-lo.

## **Possibilidade de solicitação de reconhecimento da condição de apátrida em postos consulares no exterior**

O art. 96, § 2º, do Decreto nº 9.199/17 estabelece que o processo de reconhecimento da condição de apátrida pelo Brasil pode ser iniciado mediante a formalização de solicitação apresentada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ou às unidades da Polícia Federal.

Não há a imprescindibilidade de que a solicitação seja apresentada em território nacional, bastando que seja dirigida ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ou às unidades da Polícia Federal, o que poderá ocorrer via postos consulares do Brasil no exterior.

Há de se ter em conta que exigir a formalização do pedido de apatridia em território nacional, além de não ter qualquer previsão legal, vai de encontro ao compromisso do Brasil de erradicar a apatridia. Deveras, o apátrida naturalmente tem dificuldade de acesso a documentos, o que o impede de viajar. Por isso, não há razão para exigir que se desloque ao território nacional para formalizar o pedido.

Prova da dificuldade do apátrida em ter acesso ao pedido e da pequena eficácia das regras atualmente previstas é a resposta a ofício requisitório da Defensoria Pública da União, fornecida pelo Departamento de Migrações do Ministério da Justiça. Segundo informado, a partir de 2018 - quando entrou em vigor a Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018 - até 2020, foram formulados apenas 24 pedidos de reconhecimento da condição de pessoa apátrida. No mesmo período, apenas 15 solicitações foram deferidas.

Assim, recomenda-se a alteração do texto do decreto em questão para incluir expressamente a possibilidade de apresentação da solicitação de reconhecimento da condição de apátrida em postos consulares do Brasil no exterior.

## **Prisão para fins de expulsão e deportação**

O Decreto 9.199/2017 também prevê a prisão para fins de expulsão e deportação.

Reportamo-nos, assim, aos fundamentos que indicam a inconstitucionalidade e ilegalidade da previsão, já expostos na análise da Portaria 770.

Recomenda-se, assim, a revogação dos dispositivos que tratam sobre o tema (arts. 211, 275 e 276 do Decreto nº 9.199/17).

### **Retirada da limitação de cadeia prevista para a concessão de reunião familiar**

O § 5º do artigo 45 e o § 2º do artigo 153 do Decreto 9199 preveem a denominada limitação de cadeia para reunião familiar, ou seja, a impossibilidade de o chamante que atrai a reunião familiar já ser beneficiário dessa hipótese de regularização migratória.

Contudo, inexiste na Lei de Migração qualquer limitação nesse sentido.

Além de ilegal, a limitação de cadeia vai de encontro ao princípio da garantia do direito à reunião familiar (artigo 3º, VIII, da Lei de Migração) e ao direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes (artigo 4º, III, da Lei de Migração), os quais apontam no sentido da amplificação, e não restrição, da reunião familiar.

### **Previsão de que os processos de solicitação de visto obedecerão aos ditames da Lei nº 9.784/99**

A partir de informações prestadas pelo MRE em resposta à requisição da DPU e da tese de doutoramento "Refúgio significa saudades": A Política Brasileira de Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva Comparativa (1997-2018), apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo em 2019, por Patrícia Nabuco Martuscelli<sup>76</sup>, está caracterizado que, no processamento dos pedidos de visto, o Ministério das Relações Exteriores não está a submeter-se aos ditames da Constituição da República e da legislação brasileira,

---

<sup>76</sup> Disponível em [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19102020-181509/publico/2019\\_PatriciaNabucoMartuscelli\\_VOrig.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19102020-181509/publico/2019_PatriciaNabucoMartuscelli_VOrig.pdf). Acesso em 27.11.2022.

incluída a Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Há verdadeira opacidade das regras utilizadas pelo Ministério das Relações Exteriores, as quais se revelam discricionárias e discrepantes entre os diversos postos consulares.

Não há dúvidas de que a Constituição da República e a legislação brasileira deveriam nortear o agir procedural de todos os postos consulares diante da formulação de pedidos de visto, ainda que os solicitantes de visto no exterior, em geral, não sejam brasileiros. Por força do princípio da territorialidade, a norma jurídica vigora e tem eficácia nos limites do território do Estado que a editou, o que certamente abrange os postos consulares brasileiros no exterior.

Assim, a recomendação da Defensoria Pública da União é que haja uma alteração na redação do art. 4º do Decreto nº 9.199/17, que versa sobre as disposições gerais do visto, para a inclusão de um parágrafo que estabeleça expressamente que a tramitação do processo de solicitação de visto deverá observância às regras estabelecidas para o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal por meio da Lei nº 9.784/99.

#### **E) Todas as Portarias de acolhida humanitária**

**Tema:** Acolhida humanitária e documentos de identificação.

**Problemas identificados:** burocracia excessiva na exigência de documentos de identificação.

**Recomendações:**

- Em todas as portarias que preveem a acolhida humanitária, deve ser incluída regra que assegure, apesar do rol de documentos exigido, a possibilidade de a identificação ocorrer com os documentos de que o imigrante dispuser.

**Justificativa:**

As portarias de acolhida humanitária atualmente existentes preveem a necessidade de documentos de identificação específicos, a serem apresentados por parte do imigrante.

Porém, essa exigência de documentos de identificação específicos é ilegal, uma vez que viola o artigo 20 da Lei de Migração, segundo o qual a identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser.

Significa dizer que, por conta da vulnerabilidade dos acolhidos humanitariamente, admite-se a utilização, para fins de identificação, dos documentos de que o imigrante dispuser, e não de documentos específicos, tal como preveem as portarias.

A recomendação da DPU é para que, em todas as portarias que preveem a acolhida humanitária, seja incluída regra que assegure, apesar do rol de documentos exigido, a possibilidade de a identificação ocorrer com os documentos de que o imigrante dispuser.

#### **F) Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019 - Composição do CNIg**

**Tema:** Composição do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)

**Problemas identificados:** falta de participação social e institucional no CNIg;

#### **Recomendações:**

- Alteração da atual composição do CNIg, para que haja a previsão de paridade entre órgãos governamentais e entidades diretamente ligadas à assistência dos imigrantes e compostas pelos próprios imigrantes, sem prejuízo de se assegurar a participação, como observadoras, de instituições como a DPU, o IMDH e as agências da ONU ligadas à temática migratória.

#### **Justificativa:**

O Conselho Nacional de Imigração - CNIg é órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, atualmente integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que tem como incumbência a promoção do debate sobre temas relevantes para a política migratória laboral brasileira.

O Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, conhecido como “revogação” dos Conselhos, alterado pelo Decreto n. 9.812, de 30 de maio de 2019, promoveu a extinção do CNIg, o qual tinha a sua composição estabelecida pelo Decreto n. 840/1993 e suas competências fixadas pelo mesmo Decreto n. 840/1993 e pelo Decreto n. 9.199/2017, que regulamentou a Lei de Migração.

O CNIg veio a ser recriado pelo Decreto n. 9.873, de 27 de junho de 2019, que, em seu artigo 3º, § 5º, prevê a possibilidade de o Conselho convidar para participar das reuniões plenárias outros representantes de órgãos e entidades integrantes da administração pública, da comunidade científica, de entidades da sociedade civil e de organismos internacionais, sem direito a voto. Apesar disso, após o advento do Decreto 9.873/2019, não mais houve convite direcionado à DPU para a participação presencial. De fato, a última participação da instituição ocorreu na I Reunião Ordinária de 2019, ocorrida em 22 de março de 2019. A partir da II Reunião Ordinária de 2019, ocorrida em 28 de agosto de 2019, já não foi a instituição convidada a integrar o Conselho.

Então, a DPU formulou pedido expresso para ser readmitida ao CNIg. Porém, o que foi negado.

É inadmissível esse processo de encastelamento do Conselho, que se fechou não apenas à participação da DPU, mas também de outras instituições que prestam assistência a imigrantes e que tradicionalmente o compunham, como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

Por outro lado, o artigo 3º, XIII, da Lei n. 13.445/2017, prevê, como diretriz e princípio da política migratória brasileira, o diálogo social na formulação,

na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela Resolução 45/158, da Assembleia Geral da ONU, datada de 18 de dezembro de 1990, com entrada em vigor no plano internacional em 1º de julho de 2003, inspirou a Lei de Migração em diversos pontos. Essa Convenção prevê, no Artigo 42º, o seguinte:

#### **ARTIGO 42º**

1. Os Estados Partes deverão ponderar a possibilidade de estabelecer procedimentos ou instituições que permitam ter em conta, tanto no Estado de origem quanto no Estado de emprego, as necessidades, aspirações e obrigações específicas dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias e, sendo esse o caso, a possibilidade de os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias terem nessas instituições os seus representantes livremente escolhidos.
2. Os Estados de emprego facilitarão, de harmonia com a sua legislação nacional, a consulta ou a participação dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias nas decisões relativas à vida e à administração das comunidades locais.
3. Os trabalhadores migrantes poderão gozar de direitos políticos no Estado de emprego se este Estado, no exercício da sua soberania, lhes atribuir esses direitos.

Com base nessas regras, entende-se que há de se assegurar não apenas a participação de entidades ligadas à assistência dos imigrantes e compostas pelos próprios imigrantes, mas principalmente garantir-se uma paridade entre tais entidades e os órgãos governamentais no âmbito do Conselho.

Assim, a Defensoria Pública da União recomenda a alteração da atual composição do CNIg, para que haja a previsão de paridade entre órgãos governamentais e entidades diretamente ligadas à assistência dos imigrantes e compostas pelos próprios imigrantes, sem prejuízo de se assegurar a participação, como observadoras, de instituições como a DPU, o IMDH e as agências da ONU ligadas à temática migratória.

#### **Base normativa:**

Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951;  
 Declaração de Cartagena de 1984;  
 Lei 9474, de 22 de julho de 1997 (Estatuto dos Refugiados)  
 Lei 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração)  
 Lei 13.344, de 6 de outubro de 2016 (Lei do enfrentamento ao Tráfico de Pessoas)

**Documentos e instrumentos a serem consultados:**

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. NOTA TÉCNICA Nº 6 -  
 DPGU/SGAI            DPGU/GTMR            DPGU.            Disponível        em  
<https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/portaria-666-2019-trata-se-de-uma-nota-tecnica-para-analise-juridica-da-portaria-no-666-do-ministro-de-estado-da-justica-e-seguranca-publica-publicada-no-diario-oficial-da-uniao-de-26-de-julho-de/>

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. RECOMENDAÇÃO Nº  
 4394307 - DPU SP/GABDPC SP/2DRDH SP. Disponível em  
<https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/recomendacao-para-viabilizar-a-formulacao-de-pedidos-de-reconhecimento-da-condicao-de-apatrida-de-direito-e-de-fato-nos-postos-consulares-do-exteror-e-assegurar-a-imediata-entrada-dos-solicitantes-no/>.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. RECOMENDAÇÃO Nº  
 4226549 - DPU SP/GABDPC SP/2DRDH SP. Disponível em  
<https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/recomendacao-ao-ministro-das-relacoes-exteriores-que-o-procedimento-atualmente-utilizado-para-o-exame-dos-pedidos-de-visto-seja-adequado-aos-parametros-da-constituicao-e-da-legislacao-brasileira-incl/>

## 2.14.1. OPERAÇÃO ACOLHIDA

**Normas sob análise:** Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021; Resolução CFAE/SE/CC nº 2, de 26 de julho de 2022; Decreto nº 11.098, de 20 de Junho de 2022 – SESAI; Decreto nº 8.903 de 16 de novembro de 2016.

### A) Decreto nº 10.917/2021

**Tema:** Disposição do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

**Norma:** Decreto nº 10.917/2021.

#### **Problemas identificados:**

Ausência de representação de parceiros estratégicos (organismos internacionais e entidades da sociedade civil) nos Subcomitês da Operação Acolhida.

#### **Recomendações:**

As recomendações objetivam uma composição dos Subcomitês da Operação Acolhida que seja mais diversa e reflita o atual cenário das ações de acolhida humanitária emergencial no país. Recomenda-se alterar os parágrafos de § 1º a § 5º do art. 5º do Decreto nº 10.917/2021 para:

- Incluir a representação de até três organismos internacionais para cada um dos três Subcomitês da Operação Acolhida, totalizando 9 representações, as quais podem se repetir ou se alternar. Os organismos internacionais teriam direito a voz, mas sem direito a voto. A representação dos organismos internacionais seria acordada a partir de três requisitos: atuação regular no país, assinatura de memorando de entendimento com o CFAE, e assinatura

de acordo de cooperação técnica com Ministério parte do CFAE.

- Incluir a representação de três entidades da sociedade civil que atuam na promoção e proteção de direitos de migrantes e refugiados no Brasil, para cada um dos três Subcomitês da Operação Acolhida, totalizando 9 representações, as quais podem se repetir ou se alternar. As entidades da sociedade civil da Operação Acolhida teriam direito a voz e voto. A representação de entidades da sociedade civil ocorreria após divulgação de Edital de Convocação para compor Subcomitê Federal. Os procedimentos administrativos empreendidos pelas entidades da sociedade civil para compor os Subcomitês atenderiam às seguintes etapas: habilitação, resultado da habilitação, eleição e homologação. O mandato poderia ser de 01 (um) ano.
- Incluir a representação da Defensoria Pública da União nos Subcomitês da Operação Acolhida, em razão de seu mandado constitucional e atuação na Lei de Migração, com direito a voz, mas sem direito a voto, como ocorre no CONARE.

#### **Justificativa:**

Por constituírem órgãos colegiados de caráter deliberativo, consultivo, normativo, e de impacto tempestivo na condução das ações humanitárias da Operação Acolhida, e com vistas a garantir a participação social, trazendo transparência e efetividade a estas ações, cumpre tornar estes fóruns mais diversos, com a inclusão de parceiros estratégicos, tais como organismos internacionais e entidades da sociedade civil.

A possibilidade de inclusão de representantes de organismos internacionais e da sociedade civil não somente proporciona um diálogo ativo entre expertises diversas, oferecendo voz aos que são invisibilizados, mas igualmente promove a interação, de forma equânime, com o sistema político-legal; promove o fortalecimento de redes que trocam conhecimento e estimulam a utilização efetiva e eficiente de recursos; e, primordialmente, conduz à materialização do preceito democrático da Constituição de 1988 e dos direitos humanos universalmente reconhecidos.

### **Breve Introdução da Operação Acolhida e do Trabalho da Defensoria Pública da União**

Desde o final do ano de 2016, pessoas venezuelanas iniciaram um ciclo de deslocamento transfronteiriço forçado, vindo para o Brasil em decorrência dos problemas de hiperinflação, desabastecimento de produtos e aumento da violência causados pela crise político-econômica que afeta a Venezuela. A partir de 2018, federalizou-se a resposta humanitária frente à situação de vulnerabilidade decorrente deste intenso fluxo migratório, instaurando-se a Operação Acolhida no Estado de Roraima.

O Decreto nº 9.285/2018 reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, e o Decreto nº 9.286/2018 definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) da Operação Acolhida. Em agosto de 2019, o Decreto nº 9.970/2019, revogando o Decreto nº 9.286/2018, dispôs sobre o CFAE, instância de governança intersetorial das ações e iniciativas sobre o tema, e previu expressamente a existência de seus Subcomitês.

Atualmente, a Operação Acolhida no Estado de Roraima é coordenada pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) e seus subcomitês: Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes, e Subcomitê para

Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade. Atualmente, a Resolução CFAE/SE/CC nº 2/2022 estabelece as competências dos Subcomitês Federais, da Assessoria de Comunicação e da Assessoria de Gestão da Informação do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

Cumpre salientar que a Operação Acolhida conta com o apoio institucional e operacional de entes federativos, agências do sistema das Nações Unidas, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, totalizando mais de cem parceiros, a partir da assinatura de acordos de cooperação técnica, memorandos de entendimento e outros instrumentos de cooperação.

A Defensoria Pública da União (DPU), por meio da Missão Pacaraima<sup>77</sup>, encontra-se permanentemente na fronteira com dois/das Defensores/as Públicos/as Federais e atua, primordialmente, no monitoramento e promoção de direitos humanos na região de fronteira, realizando visitas periódicas de monitoramento das instalações sensíveis e de abrigamento emergencial da Operação Acolhida, buscando garantir a entrada segura, regular e ordenada de pessoas em território brasileiro, realizando orientação jurídica aos imigrantes, bem como atuando para prevenir situações de tráfico de pessoas. Semestralmente, a DPU publica Informativo Defensorial sobre as diligências e atendimentos realizados.

O projeto também garante acesso ao procedimento de regularização migratória, principalmente de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, em especial indocumentados, separados e desacompanhados, tanto no controle da autorização de seu ingresso no país, quanto na indicação da modalidade migratória adequada aos seus interesses. Nesse contexto, entre 2018 e junho de 2022, a Missão Pacaraima da DPU prestou mais de **12 mil atendimentos**

---

<sup>77</sup> Informações sobre a Missão Pacaraima estão disponíveis na página <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/comite-tematico-especializado-pacaraima/>. Acesso em 24.11.2022.

de assistência jurídica a crianças e adolescentes, indígenas e não-indígenas, neste ponto de fronteira.

### **B) Resolução CFAE/SE/CC nº 2/2022**

**Tema:** Dispõe sobre os Subcomitês Federais e institui a Assessoria de Comunicação e a Assessoria de Gestão da Informação, no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial (Operação Acolhida).

**Norma:** Resolução CFAE/SE/CC nº 2/2022.

#### **Problemas identificados:**

1. Monitoramento insuficiente da situação de migrantes e refugiados beneficiários da estratégia de interiorização, especialmente na modalidade de vaga de emprego sinalizada;
2. Ausência de uniformização dos atendimentos de crianças e adolescentes migrantes e refugiadas que adentram o território brasileiro a partir do município de Pacaraima/RR;
3. Monitoramento insuficiente, pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, da situação de crianças e adolescentes migrantes e refugiadas, especialmente daqueles que adentram o território brasileiro, a partir do município de Pacaraima/RR, desacompanhadas, separadas e/ou indocumentadas;
4. Ausência de conformidade e compartilhamento de informações sobre o atendimento de crianças e adolescentes migrantes e refugiadas a partir da utilização do Sistema Acolhedor como base para registro administrativo e de monitoramento;
5. Ausência de inserção dos casos de crianças e adolescentes indocumentados, separados e desacompanhados no Sistema de Informação Para Infância e Adolescência – SIPIA.

6. Dificuldades de incidência, nos abrigos, dos serviços públicos, destacadamente os do Sistema Único de Assistência Social e dos Conselhos Tutelares.

**Recomendações:**

- Inclusão de inciso no art. 2º com a redação: “estabelecer padrão de atendimento, nos postos de identificação e de triagem na fronteira brasileira, de crianças e adolescentes migrantes e refugiadas desacompanhadas, separadas e/ou indocumentadas”;
- Inclusão de inciso no art. 2º com a redação: “estabelecer padrão para juntada, em sistema de informação, de documentos produzidos em: regularização migratória, tratamento de casos de proteção, e encaminhamentos do Sistema de Garantia de Direitos, que envolvem crianças e adolescentes migrantes e refugiadas que se encontram em situação de risco pessoal e social”.
- Alteração de inciso no art. 3º com a redação: “estabelecer mecanismos de monitoramento da implementação das ações de estratégia de interiorização em articulação com as unidades federativas, destacadamente na modalidade de vaga de emprego sinalizada”;
- Inclusão de inciso no art. 3º com a redação: “articular e garantir, em integração com a rede de serviços públicos locais, o oferecimento de atendimentos aos migrantes e refugiados acolhidos, nos locais de abrigamento, do Sistema Único de Saúde, do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

**Justificativa:**

O aprimoramento dos atendimentos realizados pelos órgãos públicos brasileiros a migrantes, ao longo de seus processos de deslocamento migratório em território brasileiro, requer o fortalecimento das esferas normativa, institucional e operacional com vistas a assegurar direitos, destacadamente de crianças e

adolescentes migrantes e refugiados, separados, desacompanhados e/ou indocumentados, e de trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade.

Um cenário que requer atenção na acolhida humanitária é a infância e juventude migrante e refugiada. Verifica-se que, na atualidade, um dos gargalos no fluxo de proteção das crianças e adolescentes em especial dificuldade migratória na região de fronteira de Pacaraima/RR é a inexistência de adequado registro e compartilhamento das atuações dos diversos órgãos, agências e parceiros organizados no âmbito da Operação Acolhida, o que pode ensejar retrabalho e revitimização pela repetição de escutas. Ainda, a ausência de registro das atuações impede que os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, no destino destas crianças e adolescentes, tenham ciência e acesso às medidas de proteção já realizadas.

De forma mais pormenorizada, sugere-se que os atendimentos realizados a crianças e adolescentes migrantes separados, desacompanhados e/ou indocumentados, que adentrem o território brasileiro neste ponto de fronteira, sejam registrados no Sistema Acolhedor, sistema próprio da Operação Acolhida, em plena conformidade com os princípios do acolhimento humanitário, e como disposto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei nº 13.709/2018), com atenção para cumprir os objetivos de:

- 1) documentação e registro dos atendimentos prestados;
- 2) tratamento e monitoramento do fluxo de proteção;
- 3) prevenção de casos de revitimização, e;
- 4) facilitação de acesso aos registros, documentos, pareceres e relatórios produzidos no âmbito da Operação Acolhida pelos órgãos públicos nos Estados e municípios de destino, em especial, pelos órgãos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

No contexto da estratégia de interiorização, na modalidade de “vaga de emprego sinalizada”, convém implementar ações que busquem garantir que as condições laborais dos trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade sejam adequadas ao longo de toda a jornada migratória e de integração social. Internationalmente, na literatura especializada, verifica-se a possibilidade de intersecção entre processos de deslocamento, forçados ou não, transfronteiriços ou internos, e violações de direitos humanos e/ou laborais, quando a pessoa migrante se encontra em situação de vulnerabilidade.

É necessário, portanto, estabelecer mecanismos de prevenção de violações de direitos laborais e monitoramento das condições laborais de pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade, em concordância com os diplomas legais de proteção do trabalhador, que sejam pactuadas com a rede local, especialmente as redes de serviços municipais relacionadas ao trabalho, desenvolvimento e assistência social. Ademais, é inequívoco que tais mecanismos, em conjunto com políticas públicas que busquem apoiar soluções duradouras e sustentáveis, também poderão proporcionar a integração social, e em redes locais, das pessoas migrantes e refugiadas beneficiárias desta estratégia.

Por fim, verifica-se que em situações de crises humanitárias, emergências, e de deslocamento forçado, violações de direitos podem ocorrer com maior frequência, dado que a população afetada se encontra em maior grau de vulnerabilidade e o acesso a serviços de assistência e proteção são dificultados e/ou limitados.

Nesse sentido, a garantia de acesso a serviços públicos e da proteção adequada da população de interesse constitui responsabilidade compartilhada entre atores humanitários e órgãos públicos. Dessa forma, não obstante serem os abrigos de responsabilidade federal, não se deve afastar e/ou impedir o usufruto dos serviços públicos locais pelas pessoas abrigadas, ensejando desigualdade de tratamento entre nacionais e não-nacionais, tampouco negligenciar a situação

particularmente sensível de pessoas migrantes em território diverso de seus lares originais, suas barreiras linguísticas e cultura.

Isto significa que, além de cumprir efetivamente seu papel, órgãos públicos devem ativamente reconhecer suas funções, buscar oferecer seus serviços nos locais em que residem a população mais vulnerável, da forma mais adequada às necessidades desta, e referenciar quando necessário a partir de cada situação observada. A presença dos serviços do SUS, SUAS e de órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, tais como o Conselho Tutelar, devem ser de livre disponibilidade, não devendo haver quaisquer impedimentos para que estes serviços sejam ofertados dentro nos abrigos federais.

#### **D) Ordenamento da Fronteira**

**Normas sob análise:** Decreto nº 8.903 de 16 de novembro de 2016.

**Problemas identificados:** a baixa priorização política e orçamentária para a estruturação dos órgãos de prevenção a delitos em Pacaraima-RR, facilitando delitos transfronteiriços, em especial tráfico de pessoas, contrabando de imigrantes e exploração do garimpo ilegal em terras indígenas.

**Recomendações:** priorização da política orçamentária permanente para a estruturação dos órgãos de prevenção a delitos em Pacaraima-RR.

#### **Justificativa:**

Em 06 de outubro de 2022, a Defensoria Pública da União, por intermédio do Comitê Temático Especializado para Pacaraima, foi notificada sobre desativação da estrutura de fiscalização fronteiriça de Pacaraima-RR, conhecida como a "Balança".

Em síntese, a estrutura materializava as ações do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF, instituído pelo Decreto nº 8.903 de 16 de novembro de 2016, que prevê ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto

das Forças Armadas para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços.

Assim, desde 06/10/2022, com a desativação do equipamento, não há qualquer fiscalização na fronteira terrestre brasileira que recebe o maior número de imigrantes e refugiados, advindos da crise humanitária da Venezuela.

Com a desativação da balança, a DPU teme as repercussões relacionadas ao tráfico de pessoas, com especial atenção para crianças e adolescentes imigrantes e refugiados/as indocumentados/as, separados/as e desacompanhados/as, foco da atuação da DPU em Pacaraima/RR no âmbito da Resolução Conjunta nº 01/2017 - CONANDA, CONARE, CNIg e DPU.

Nesse sentido, a **baixa priorização política e orçamentária** para o tema “fronteiras” já foi objeto de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União registrada no TC nº 14.387/2014-0, que por sua vez concluiu que:

*O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos e materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira omissão, parcial ou total, do poder público.*

Assim, a DPU recomenda priorização política e orçamentária permanente para a fiscalização fronteiriça de Pacaraima-RR para garantia do pleno funcionamento e fortalecimento do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF, em cumprimento ao Decreto nº 8.903 de 16 de novembro de 2016.

### **2.13.1.1. Os povos indígenas e a Operação Acolhida**

**Tema:** Indígenas Venezuelanos Migrantes e Refugiados

**Normas sob análise:** arts. 231 e 232 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Convenção nº 169 da OIT (Decreto Legislativo nº 143/2002); Lei nº 6.001/1973; Lei nº 5.371/1967; Lei nº 12.314/2010; Decreto nº 11.098/2022; Decreto nº 10.917/2021; Lei nº 9.394/1996; Lei nº 8.742/1993; Decreto nº 1.110/1970; Lei nº 8.080/1990; Lei nº 13.105/2015; Lei nº 14.195/2021.

#### **Breve Introdução do Acesso aos Direitos dos Indígenas Migrantes e Refugiados no Estado de Roraima**

O Brasil é o quinto país que mais recebeu a população venezuelana em deslocamento forçado, em razão da emergência humanitária em que se encontra a Venezuela, totalizando mais de 670.000 venezuelanos que passaram pelo Brasil. Desses, 388.120 permanecem no Brasil, segundo os dados da Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela - Plataforma R4V, atualizados até outubro de 2022<sup>78</sup>.

Ante a situação, em 2018, o Governo Federal implementou a Operação Acolhida, estratégia federalizada de oferta de assistência humanitária emergencial aos refugiados e migrantes venezuelanos, coordenada pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), composta por diversos ministérios, e que conta com suporte de agências da Organização das Nações Unidas - ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil.<sup>79</sup>

Estima-se que, do total de migrantes e refugiados venezuelanos no Brasil, 8.653 são indígenas, divididos em cinco etnias, Warao (69,10%), Pemon (27,0%), E'ñepa (2,3%), Kariña (1,5%) e Wayúu (0,2%). Destes, cerca de 1.600 encontram-se em abrigos federalizados da

<sup>78</sup> Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela. <https://www.r4v.info/pt/brazil>

<sup>79</sup> Governo Federal, Ministério da Cidadania <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/operacao-acolhida-ultrapassa-78-mil-venezuelanos-interiorizados-no-brasil>

Operação Acolhida e 1.470 em comunidades indígenas, no estado de Roraima, conforme informações do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR e do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE<sup>80</sup>.

Com vistas ao acolhimento da população indígena, a Operação Acolhida dispõe de três abrigos federalizados no estado de Roraima, dois na cidade de Boa Vista, que são: Jardim Floresta, com capacidade para 460 pessoas, localizado no bairro Jardim Floresta; e o Waraotuma a Tuaranoko, com capacidade para 1.440, no bairro treze de setembro, e um abrigo na cidade de Pacaraima, o Janokoida, com capacidade para 400 pessoas.

Ademais, no bojo do trabalho de proteção de direitos humanos da Defensoria Pública da União - DPU, foram mapeadas e estão sendo acompanhadas 06 (seis) comunidades indígenas compostas por ou que possuem entre seus membros indígenas venezuelanos. Quatro comunidades indígenas rurais, no município de Pacaraima, que acolheram os indígenas venezuelanos, tais comunidades de acolhida pertencem a etnia Taurepan (Taurepang), e os indígenas migrantes acolhidos são da etnia Pemon-Taurepang. As referidas etnias não somente possuem parentescos, laços étnicos e ancestrais, como no idioma de filiação linguística Carib (Karib), como igualmente constituem comunidades transfronteiriças, que sempre mantiveram vínculos com as áreas de fronteira, sendo elas: Tarau Paru, Sakau Mota, Bananal e Sorocaima.

A comunidade indígena Warao a Janoko, com 67 indígenas das etnias Warao e Kariña, localizada em um terreno próprio de uso coletivo, no município do Cantá, ao lado da Terra Indígena Tabalascada, cerca de 3km de distância da área urbana municipal, possui terreno por meio da compra, cujos recursos foram obtidos através de doações financeiras de organizações da sociedade civil e da arrecadação financeira entre os membros da comunidade. Os membros da

---

<sup>80</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR e Comitê Nacional para Refugiados - CONARE.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzMyYmFmYTctNjFiMy00OGRjLTljNTktZTk4ZmZhM2VmMDViliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTbjLTY1NDNkMmFmODBiZSlsmMiOjh9>

comunidade eram pertencentes à antiga comunidade Ka'Ubanoko, ocupação espontânea que se extinguiu no ano de 2020.

Por fim, foi identificada a comunidade indígena Warao Yakera INE, ocupação espontânea que surgiu a partir do encerramento do abrigo federalizado Pintolândia, no mês de abril do presente ano, composta por indígenas que permaneceram no espaço onde antes funcionava o abrigo. Estes afirmam que não desejam mais residir em abrigo da Operação Acolhida, pois almejam terra/terreno, autonomia, dentre outras razões. Atualmente, a comunidade possui uma população de 300 indígenas da etnia Warao.

A partir da Missão Pacaraima, a Defensoria Pública da União atua no monitoramento e promoção de direitos humanos na região de fronteira, realizando visitas periódicas de monitoramento das instalações sensíveis e de abrigamento emergencial da Operação Acolhida, buscando garantir a entrada segura, regular e ordenada de pessoas em território brasileiro, realizando orientação jurídica aos imigrantes, bem como atuando para prevenir situações de tráfico de pessoas. O projeto também garante acesso ao procedimento de regularização migratória, principalmente de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, em especial indocumentados, separados e desacompanhados, tanto no controle da autorização de seu ingresso no país, quanto na indicação da modalidade migratória adequada aos seus interesses.

Nesse contexto, entre 2019 e junho de 2022, a Missão Pacaraima registro, dentre os 12.000 atendimentos realizados, aproximadamente 5% de pessoas indígenas. Mais de 50% destas crianças indígenas atendidas está na faixa etária de 0 a 6 anos e metade delas também não possuía quaisquer documentos de identificação.

## A) Fundação Nacional do Índio – FUNAI

**Tema:** Ausência de atuação da FUNAI e do INCRA com indígenas migrantes e refugiados residentes no Brasil

**Normas:** Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967; Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Convenção nº 169 da OIT (Decreto Legislativo nº 143/2002); Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

### **Problemas identificados:**

1. Omissão e negativa de atuação da FUNAI com as pessoas indígenas migrantes e refugiadas.

### **Recomendações:**

Recomenda-se que a FUNAI exerça seu dever, acompanhe, atue e atenda as demandas de todos os indígenas migrantes e refugiados. Assim, que iniciem o cumprimento da sentença da ACP nº 1000145-20.2019.4.01.4200, com a devida atualização para inclusão de todas as etnias de indígenas migrantes residentes no Brasil.

### **Justificativa:**

A FUNAI é o órgão indigenista oficial do Brasil, criada através da Lei nº 5.731/1967, sua missão institucional é proteger e promover os direitos dos indígenas. Cabe à FUNAI estabelecer a articulação interinstitucional voltada à garantia do acesso diferenciado aos direitos sociais e a cidadania dos povos indígenas, por meio do monitoramento das políticas voltadas à segurança social, saúde e educação escolar indígena. Também é seu papel promover o fomento e

apoio aos processos educativos comunitários tradicionais e de participação e controle social<sup>81</sup>.

Os indígenas migrantes e refugiados até a presente data não receberam nenhum tipo de apoio da FUNAI, não foram desenvolvidas medidas de atendimento e de assistência social pelo Órgão. Assim, foi instaurada a Ação Civil Pública nº 1000145-20.2019.4.01.4200, que atualmente está em fase de execução da sentença, e que trata da obrigação de fazer, da União e da FUNAI, o Plano de Ação com os Povos Warao e E`ñepá.

Ademais, a FUNAI tem se posicionado no sentido de se recusar em emitir a Certidão de Exercício de Atividade Rural - CEAR, para fins previdenciários, para indígenas migrantes e refugiados, em virtude da nacionalidade. Também não realizam escutas com estes indígenas migrantes ou fazem a verificação *in loco* para averiguar se preenchem os requisitos necessários para obtenção da certidão, considerando que muitos já residem há anos no Brasil.

Sobre essa temática, o Ministério Público Federal, através do 7º Ofício, encaminhou o Ofício nº 309/2021/7ºOfício para a FUNAI, em 13/09/2021, que respondeu através do Ofício nº 128/2021/SEDISC, em 05/04/2022, a seguir um trecho da resposta da FUNAI:

*5. Esse excerto foi aprovado pela Coordenação de Assuntos Finalísticos (PFE-FUNAI), no Despacho 02403/2021/COAF/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU (3506871), que acrescentou:*

*Em complemento, entendo que não há nenhuma norma que obrigue à FUNAI a expedir Certidão de Exercício de Atividade Rural (CEAR) em favor de indígenas venezuelanos, de forma que esta Autarquia possui a discricionariedade para conceder ou não tal CEAR. aos indígenas venezuelanos com base no Princípio da Reserva do Possível da Administração Pública. [...] (grifou-se)*

Como consequência, as indígenas venezuelanas migrantes e refugiadas, que residem em comunidades rurais e desenvolvem atividade rural, acreditavam

---

<sup>81</sup> Governo Federal, Ministério da Justiça e Cidadania. <https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/Institucional>

que não possuíam o direito ao benefício social relativo ao salário maternidade rural quando precisam se afastar da atividade por motivo de nascimento do filho, aborto espontâneo, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. Incialmente, já foram mapeadas cerca de 89 indígenas venezuelanas, em Pacaraima, que possuem direito ao benefício.

Outra solicitação recorrente da população indígena migrante e refugiada alojada nos abrigos da Operação Acolhida é a ausência de apoio do órgão indigenista em relação as suas demandas específicas, como na organização e nas regras de convivência dos abrigos. Alegam que, por vezes, alguns de seus direitos são desrespeitados, como o direito à organização sociopolítica, à consulta prévia, livre e informada, conforme a Convenção nº 169 da OIT, dentre outros. Bem como que, seus anseios não são escutados pelo Governo, pois, a grande maioria tem como objetivo possuir terra/terreno para que possam ter autonomia, viver de acordo com seus costumes e tradições, e que estas opções não são ofertadas como possibilidades dentre as respostas e opções de soluções duradouras da Operação Acolhida.

## **B) Ministério da Saúde e a Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI.**

**Tema:** Ações e serviços de atenção especializada aos povos indígenas

**Normas:** Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010; Decreto nº 11.098, de 20 de Junho de 2022; Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990; Decreto nº 10.917/2021; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Convenção nº 169 da OIT (Decreto Legislativo nº 143/2002); Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

### **Problemas identificados:**

1. Sistemas de Registro da SESAI desatualizados;
2. Ausência de verificação *in loco* da SESAI;

3. Dificuldade e/ou impedimento em acessar os serviços da SESAI fora das comunidades;

4. Ausência de ações e serviços de atenção especializada aos povos indígenas, com padrões culturalmente adequados, nas áreas urbanas do Estado de Roraima.

**Recomendações:**

Assim, considerando-se o atual número de indígenas venezuelanos que estão residindo no estado de Roraima, sugere-se:

- Atualizações nos sistemas de registro da SESAI, ações que visem verificar *in loco* ou atualizações periódicas dos registros, para que todos os indígenas possam acessar os serviços de saúde indígena, e que não haja impedimento decorrente de ausência ou erro no registro da SESAI;
- No âmbito da saúde indígena em área urbana, é fundamental o fornecimento do atendimento de saúde dentro dos parâmetros normativos da atenção especializada aos povos indígenas.

**Justificativa:**

A Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI -, do Ministério da Saúde, é responsável por coordenar e executar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas - PNASPI e todo o processo de gestão do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena - SasiSUS no Sistema Único de Saúde - SUS. Cabe a essa Secretaria promover a atenção primária à saúde e ações de saneamento, de maneira participativa e diferenciada, respeitando as especificidades epidemiológicas e socioculturais dos povos indígenas.

A SESAI em Roraima, através do DSEI-Leste, recusou-se a atender os indígenas venezuelanos residentes nas comunidades indígenas em Pacaraima em

decorrência da nacionalidade. Após diversas articulações, atualmente não há recusa no atendimento em decorrência da nacionalidade.

Entretanto, enfrentam dificuldade quando precisam utilizar os serviços da SESAI fora da comunidade, como: o acesso a Casa de Apoio a Saúde Indígena – CASAI - em Boa Vista; a remoção, o transporte; os serviços funerários, como o transporte ou a urna funerária; entre outros. A SESAI alega que é necessário que os indígenas estejam listados no censo populacional fornecido pela liderança indígena/Tuxaua, e, assim, sejam incluídos nos registros da SESAI para que possam ser fornecidos os serviços, em virtude do orçamento e prestação de contas desta Secretaria.

As comunidades manifestaram que, por vezes, o registro da SESAI apresenta algum erro de digitação ou de dados, e, por isso, ficam impedidos de usufruir os serviços de saúde, independente da nacionalidade.

No âmbito da saúde indígena nas áreas urbanas, não há ações e serviços de atenção especializada aos povos indígenas, com padrões culturalmente adequados, de acordo com as diretrizes específicas do Ministério da Saúde. Assim, os indígenas migrantes e refugiados alojados nos abrigos federalizados, que estão em área urbana, não são atendidos dentro dos parâmetros normativos da atenção especializada aos povos indígenas. Essa adequação não consiste apenas em uma responsabilidade da SESAI, mas de todo o Sistema de Saúde, como destacado o artigo 19-G, parágrafos 2º e 3º, da Lei 8.080/90.

### C) Ministério da Educação - MEC

**Tema:** Ensino diferenciado e específico, de forma intercultural, que respeite suas especificidades e garanta promoção da língua materna e da sua cultura.

**Normas:** Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Convenção nº 169 da OIT (Decreto

Legislativo nº 143/2002); Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973; Lei nº 5.371, de 5 de Dezembro de 1967.

### **Problemas identificados:**

1. Assistência técnica e financeira do MEC encontra-se desatualizada, em relação ao ensino para os indígenas migrantes e refugiados.
2. Ausência de atuação direta do MEC no Plano de Ação para Atendimento Educacional às Crianças e Adolescentes Indígenas Imigrantes no Estado de Roraima.

### **Recomendações:**

- Atualizar a assistência técnica e financeira do MEC, de acordo com a situação específica para o ensino dos indígenas migrantes e refugiados;
- O maior envolvimento do MEC, destacando o INEP e FNDE;
- Atuação direta do MEC no Plano de Ação para Atendimento Educacional às Crianças e Adolescentes Indígenas Imigrantes no Estado de Roraima”, decorrente da Ação Civil Pública nº 1001587-55.2018.4.01.4200.

### **Justificativa:**

A legislação brasileira prevê, à população indígena, o direito ao ensino diferenciado e específico, de forma intercultural, que respeite suas especificidades e garanta promoção da língua materna e da sua cultura. Ocorre que, atualmente, no Estado de Roraima, as e os alunos indígenas migrantes e refugiados ainda não possuem acesso ao ensino diferenciado e intercultural.

Sobre essa temática existe um “Plano de Ação para Atendimento Educacional às Crianças e Adolescentes Indígenas Imigrantes no Estado de Roraima”, decorrente da Ação Civil Pública nº 1001587-55.2018.4.01.4200, ajuizada pelo Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Estado de Roraima. Os responsáveis por executar o Plano são os municípios de Boa Vista e

Pacaraima, o Estado de Roraima e a FUNAI. Entretanto, o desenvolvimento do Plano ainda é bem moroso; no mês de agosto de 2022 ainda estavam deliberando sobre matrículas e/ou transferências nos municípios de Boa Vista e Pacaraima.

Segundo os relatos das Secretarias de Educação, outra dificuldade enfrentada é o censo escolar e os sistemas de registro dos alunos do MEC, pois não há a possibilidade de inclusão simultânea de indígena e migrante/refugiado e não existem as opções de etnias e/ou línguas de indígenas venezuelanos.

No mais, relataram que o recurso referente ao ensino indígena é fornecido apenas para as escolas indígenas, e não individualmente, per capita, ao aluno indígena. No estado de Roraima não existe escola indígena em área urbana. Verifica-se que as secretarias não recebem a verba referente ao ensino indígena para os alunos indígenas migrantes e refugiados, alojados nos abrigos federalizados, em área urbana.

#### **D) Ministério da Cidadania**

**Tema:** Atuações do Ministério da Cidadania com os indígenas migrantes e refugiados

**Normas:** Decreto nº 10.917/2021; Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Convenção nº 169 da OIT (Decreto Legislativo nº 143/2002); Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro De 1973; Lei nº 5.371, de 5 de Dezembro de 1967.

#### **Problemas identificados:**

1. Dificuldade dos indígenas migrantes e refugiados de acessar aos serviços de assistência social;
2. Ausências de ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS para indígenas migrantes e refugiados;

3. Dificuldade das equipes técnicas do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS de acessas os abrigos federalizados da Operação Acolhida;

4. Ausência da FUNAI no acompanhamento da interiorização dos indígenas migrantes e refugiados;

5. Inexistência de divulgação dos dados de interiorização da população indígena;

6. Inexistência de ações de assistência social cofinanciandas ou coordenadas pelo Governo Federal para os indígenas migrantes e refugiados que estão em situação de rua;

7. Proibição de acesso do Conselho Indígena de Roraima – CIR aos abrigos federalizados de população indígena.

#### **Recomendações:**

- Ações no SUAS que possibilitem o efetivo acesso dos indígenas migrantes e refugiados aos serviços de assistência e benefícios sociais;
- O livre acesso ou a autorização de acesso de forma mais célere das equipes técnicas dos CRAS aos abrigos federalizados;
- A FUNAI deve acompanhar e ser comunicada sobre o processo de interiorização dos indígenas;
- O controle e a divulgação dos dados de interiorização da população indígena devem ser realizados de forma desagregada, por etnia e com a informação de onde estavam residindo esses indígenas antes da interiorização.
- O acompanhamento e articulação da FUNAI para o atendimento das demandas dos indígenas alojados nos abrigos federalizados;

- Ações de assistência do Governo Federal para os indígenas migrantes e refugiados que estão em situação de rua.
- Seja avaliada a solicitação do CIR para acessar os abrigos federalizados de população indígena.

**Justificativa:**

São diversos os motivos nos quais os indígenas venezuelanos possuem dificuldades de acessar aos serviços de assistência social: a barreira linguística; os entraves burocráticos; a ausência dos serviços da FUNAI; a inacessibilidade das plataformas digitais; e, a debilidade de ações específicas do Ministério da Cidadania para essa população.

O Cadastro Único é o registro que permite ao Governo Federal uma visão panorâmica das famílias de baixa renda no Brasil, garantindo que estas sejam incluídas nos programas sociais do Governo Federal. O Cadastro Único é operacionalizado e atualizado pelas prefeituras, de forma gratuita, através do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS - do SUAS. Por meio da inscrição e/ou atualização dos dados no Cadastro Único, as famílias podem solicitar a inclusão nos programas sociais e o recebimento de benefícios sociais, tais como o Auxílio Brasil e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os quais são posteriormente analisados, deferidos ou indeferidos, pelo Governo Federal.

A equipe do CRAS em Boa Vista informou que não possuem livre acesso aos abrigos federalizados da Operação Acolhida; que precisam de autorização prévia ao Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade – SUFAI -, coordenado pelo Ministério da Cidadania. Afirmando igualmente que essa autorização não é célere; que isso dificulta e atrapalha a realização do trabalho, pois, por vezes, necessitam realizar visita técnica *in loco* para atualização e/ou conclusão do Cadastro Único.

Interiorização é uma das estratégias de resposta da Operação Acolhida, coordenada pelo SUFAI, e operacionalizada pela Força Tarefa Logística

Humanitária da Operação Acolhida. Foi relatado por alguns indígenas migrantes e refugiados que estes não estão sendo mobilizados para a interiorização, em destaque os que não estão residindo nos abrigos federalizados.

Foi verificado que não é possível acessar os dados desagregados de interiorização que indiquem a porcentagem relativa da população indígena em relação ao total da população migrante e refugiada contemplada por esta estratégia nas plataformas digitais da Operação Acolhida, e que, ainda, não há um acompanhamento por órgãos indigenistas durante e após a interiorização, nem mesmo há a comunicação a esses órgãos, como a FUNAI.

A população indígena venezuelana alojada nos abrigos federalizados da Operação Acolhida, tem se mostrado discordante com as regras de convivência e os casos de expulsões. Nos casos de expulsões, supostamente, não existe direito ao contraditório e ampla defesa, nem existe um acompanhamento ou alternativa de abrigamento posterior a expulsão, ficando em situação de rua.

Segundo informações do SUFAI e da FT, de acordo com as regras de convivência dos abrigos, casos de agressão física e em alguns casos de agressão moral não são aceitos e geram expulsões imediatas dos abrigos, e que após três advertência, por descumprimento das regras, também pode ocasionar a expulsão. Porém, em virtude da alta vulnerabilidade, os indígenas podem solicitar novo abrigamento após 06 meses.

Ocorre que os indígenas que procuraram a DPU relatam que nenhum indígena conseguiu novo abrigamento após a expulsão, mesmo depois de 06 meses, e não existe um acompanhamento dos serviços de assistência social após a expulsão.

O Conselho Indígena de Roraima – CIR, na ausência da FUNAI, tem sido uma organização da sociedade civil essencial no apoio aos indígenas venezuelanos migrantes e refugiados. No município de Pacaraima, o CIR vinha tendo uma importante atuação no abrigo Janokoida, tanto na educação das crianças

como nas articulações com as lideranças indígenas, para assegurar uma maior integração desses indígenas migrantes e refugiados no país.

No entanto, a presença do CIR nos abrigos foi impedida pelo Ministério da Cidadania, que indicou a necessidade de uma autorização especial para a entrada de organizações externas à Operação nos abrigos. Até o presente momento, não se tem notícia do retorno do retorno do CIR ao abrigo, o que tem sido reiteradamente solicitado pelos indígenas alojados.

#### **E) Tradução Juramentada de Documentos**

**Tema:** Impossibilidade de acesso a serviços e/ou documentos

**Normas:** Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015; Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Convenção nº 169 da OIT (Decreto Legislativo nº 143/2002); Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973; Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967.

#### **Problemas identificados:**

1. Inexistência de serviços gratuito de tradução juramentada de documentos.

#### **Recomendações:**

Recomenda-se que o Governo disponibilize os serviços de tradução juramentada, de forma gratuita, aos indígenas migrantes e refugiados em situação de extrema vulnerabilidade.

#### **Justificativa**

Documentos públicos emitidos por outros países no Brasil, mesmo apostilados, só estão aptos a produzir efeitos com a respectiva tradução juramentada.

Contudo, no estado de Roraima não existe tradutor ou intérprete público que forneça o serviço de forma gratuita, sendo inviável para os indígenas migrantes e refugiados, em situação de extrema vulnerabilidade, acessarem alguns serviços, como nos casos de opção de nacionalidade, para filhos de brasileiros, menores de 18 anos, através dos Cartórios.



## 2.15. DIREITO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

A realidade vivenciada pela população em situação de rua é de cotidianas violações de seus direitos humanos e a maior parte das pessoas que integra esse grupo hipervulnerabilizado não é alcançada pelos serviços nem pelas políticas públicas.

Existem **213.371 pessoas** em situação de rua no país inscritas no CadÚnico, conforme levantamento realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas POLOS-UFMG em outubro de 2022<sup>82</sup>. O IBGE ainda não incluiu integralmente essas pessoas no censo, porque adota o domicílio como critério de investigação, ou seja, não ter um teto significa não existir aos olhos do poder público.

Embora se reconheça a relevância do Decreto n. 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, até o momento, passados quase 13 anos de sua publicação, dos 26 estados brasileiros, apenas 6 deles e o Distrito Federal fizeram sua adesão formal. E mesmo naqueles em que houve adesão, não há o seu integral cumprimento.

É preciso mudar esse cenário e mais do que assegurar, efetivar direitos para esses cidadãos e cidadãs.

### **Normas de referência:**

Os principais atos normativos federais relacionados especificamente aos direitos e garantias da população em situação de rua são:

- Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009: institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento

---

<sup>82</sup> Disponível em <https://observatorio3setor.org.br/noticias/direitos-humanos/38-mil-pessoas-foram-morar-nas-ruas-do-brasil-desde-a-pandemia-do-covid/>. Acesso em 27.11.2022.

- Decreto n. 9.894, de 27 de junho de 2019: trata do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

- Lei n 8.742, de 07 de dezembro de 1993: Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, art. 23, § 2º, II.

- Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social: regulamenta e padroniza nacionalmente a proteção social, tipificando os serviços socioassistenciais disponíveis e organizando-os por nível de complexidade no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

- Resolução n. 40, de 13 de outubro de 2020 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, de 2020: dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua.

- Resolução n. 425, de 08 de outubro de 2021 do Conselho Nacional de Justiça: institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.

### **Impacto das normas sobre os direitos das coletividades afetadas e razões para a revogação, anulação, modificação ou revisão**

#### **A) Decreto-lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941**

**Problemas identificados:** A população em situação de rua sofre uma histórica violação de direitos humanos<sup>83</sup>. Nesse sentido recorda-se que o Código Criminal do Império de 1830 criminalizava a própria existência das pessoas em

---

<sup>83</sup> Em 2018, a data 19 de agosto foi reconhecida como Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua, em menção ao dia da chacina na Praça da Sé (2004).

situação de rua<sup>84</sup>. O Código Penal de 1890<sup>85</sup> seguiu criminalizando as pessoas em situação de rua, bem como a Lei de Contravenções Penais de 1941, destacando que somente em 2009 foi revogada a mendicância pela Lei nº 11.983/09.

O art. 59, da Lei de Contravenções Penais tipifica a conduta de “Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita” e prevê pena de prisão simples, de quinze dias a três meses. Conhecida como *vadiagem* essa conduta criminaliza a pobreza e, embora claramente não recepcionada pela Constituição Federal de 1988, sua vigência ainda é emblemática.

**Providência sugerida:** revogação do dispositivo como ato simbólico no sentido da superação da criminalização da pobreza.

### **B) Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009**

É fundamental destacar que o marco normativo mais importante para a população em situação de rua é o Decreto nº 7.053/09, editado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Este Decreto foi construído com ampla participação social como bem destaca Krenzinger et al.:

No mapeamento realizado, pode-se observar que os direitos das populações em situação de rua, no Brasil, vêm adquirindo maior institucionalidade, a partir de ações do Governo federal nos últimos 13 anos, especialmente após a grande repercussão na mídia da chacina na Praça da Sé, ocorrida em 2004.[1] A partir deste trágico episódio, o Poder público voltou suas atenções a esse grupo historicamente invisível no Brasil. Até então, mesmo previsto no marco legal acima situado, não havia políticas públicas federais direcionadas,

<sup>84</sup> Art. 399. Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de ocupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes: Pena de prisão celular por quinze a trinta dias. (BRASIL, Código Penal, 1890)

<sup>85</sup> Art. 295. Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e útil, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda suficiente. Pena – de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias. Art. 296. Andar mendigando: 1º Nos lugares, em que existem estabelecimentos públicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se ofereça a sustentá-los.

exclusivamente, a esta população, que era atendida de forma residual e precária por algumas políticas sociais. A partir de 2004, houve uma confluência de ações voltadas às pessoas em situação de rua no Brasil. Destaca-se inicialmente a Criação do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR) em 2004: pela primeira vez, a população de rua discutiu suas demandas diretamente com o Poder público e pesquisadores, fazendo com que o MNPR começasse a assumir um protagonismo decisivo para a defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. (KRENZINGER, Miriam ; SILVA, N. C. K. M. E. ; SALVADOR, J. . Marco normativo e político institucional: rede de atendimento às populações em situação de rua e o direito à segurança. Populações em Situação de Rua. 1ed.Rio de Janeiro: Pallavre, 2017, v. 1, p. 35)

**Problemas identificados:** sua natureza de norma em sentido amplo - decreto - e não lei em sentido estrito, reduz sua força, sua segurança jurídica e inviabiliza, por exemplo, a inclusão e definição da origem dos recursos necessários para financiar os projetos da pauta pop rua.

**Providência sugerida:** ampliar as discussões, especialmente com participação da sociedade civil, do Projeto de Lei n. 5.740, de 2016 (Câmara dos Deputados) e Projeto de Lei n. 1.635, de 2022 (Senado Federal) tornando a Política Nacional para a População em Situação de Rua lei em sentido estrito.

### C) Decreto n. 9.894, de 27 de junho de 2019

Reafirmando a importância do Decreto nº 7.053/09, é relevante mencionar que o Decreto nº 9.894/2019 alterou a composição do CIAMP-Rua reduzindo o número de representantes da sociedade civil, confira-se o teor do art. 3º:

II - cinco representantes da sociedade civil indicados por entidades que trabalhem auxiliando a população em situação de rua; e

III - um representante das instituições de ensino superior, públicas, privadas e comunitárias que desenvolvam estudos ou pesquisas sobre a população em situação de rua.

Essa alteração foi profunda e deve ser revista. O Decreto nº 7.053/09 previa a seguinte composição da sociedade civil no CIAMP-Rua:

Artigo 9º § 1º. A sociedade civil terá nove representantes, titulares e suplentes, sendo cinco de organizações de âmbito nacional da

população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua.

Observa-se, portanto, que a alteração provocada pelo Decreto nº 9.894/2019 foi profunda e reduziu drasticamente a participação da sociedade civil, sendo medida contrária àquela construída na elaboração do Decreto nº 7.053/09 além de não ter tido participação da sociedade civil. O Movimento Nacional de População de Rua não foi consultado, a Pastoral do Povo da Rua não foi consultada e nenhuma instituição de direitos humanos foi consultada. O que se verificou foi uma decisão vertical por parte da Presidência da República sem qualquer diálogo. Espera-se que esse grande equívoco seja corrigido.

Todavia, o Decreto 9.894/2019 teve apenas um único avanço, que deve ser mantido, consistente na inclusão da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal no CIAMP-Rua (art. 3º, §5º do citado Decreto).

**Problemas identificados:** Uma das diretrizes fundamentais de direitos humanos é a participação das próprias pessoas em situação de rua ou com trajetória de rua na construção de políticas públicas para esse segmento. Nesse sentido, o Decreto Federal nº 7.053/09 previa a participação de 9 integrantes da sociedade civil com vinculação com a temática no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua). Todavia, o Decreto Federal nº 9.894/2019 reduziu de 9 para 6 integrantes da sociedade civil no CIAMP-RUA e, além disso, uma das vagas é destinada apenas à instituição de ensino superior. Assim, houve uma efetiva diminuição da participação social.

**Providência sugerida:** revogação do Decreto Federal nº 9.894/2019 com edição de novo Decreto Federal que recomponha a sociedade civil do CIAMP-Rua, mas que também avance na forma de participação social, garantindo que CIAMP-Rua possa ter orçamento para cumprir sua função e que não seja um órgão apenas consultivo, mas que possa ter poder decisório em matérias relacionadas à política para a população em situação de rua. Também se recomenda

manter a previsão de participação da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal no CIAMP-Rua.

**Resolução n. 40, de 13 de outubro de 2020 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, de 2020**

Ressalte-se, por fim, que a pauta da população em situação de rua deve ser prioritária, pois o nível de hipervulnerabilidade dessas pessoas é profundo e, de acordo com dados do Cadastro Único de setembro de 2022, das 213.371 pessoas em situação de rua, 169.441 estão em miséria extrema. Portanto, observa-se que é um fenômeno relacionado com a miséria extrema e há um consenso que a garantia do direito à moradia deve ser prioridade.

**Providência sugerida:** centralização de políticas em cumprimento ao art. 14 da Resolução 40, CNDH, que prevê:

*Art. 14 Os entes federativos devem promover políticas públicas estruturantes, e que tenham como objetivo central a construção e execução de planos de superação da situação de rua, adotando estratégias que tenham como centralidade o acesso imediato da população em situação de rua à moradia.*

*Parágrafo único. O acesso à moradia deve estar vinculado a ações de promoção de trabalho e renda e outros benefícios e subsídios, até que o/a beneficiário consiga garantir o seu sustento adequado durante a execução de programas, como o Moradia Primeiro.*

**Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social**

Os diversos serviços para a população em situação de rua como Centro Pop, Abrigos e Repúblicas estão descritos na Resolução 109/2009 do CNAS. Desse modo, novos serviços ou benefícios também poderiam ser regulados através da atualização desta Resolução ou pela edição de nova Resolução específica, o que poderia ser uma alternativa mais rápida e menos burocrática que a aprovação de uma lei, por exemplo.

**Providência sugerida:** prever como regra a concessão de um auxílio-moradia em pecúnia para quem está em situação de rua e, para aquelas pessoas que tiverem dificuldade em usar o benefício, que o próprio órgão de assistência social local (financiado pelo governo federal) pague o local de moradia escolhido pela pessoa dentro de um valor teto pré-estipulado.



Junior Carlos

Dra. Estadual  
Ricardo Mota

Cello Auto Eléctrica  
Fone: 84 3333-2010

Rua Amazonas, Centro de Manaus  
Acre/AC

## 2.16. SAÚDE MENTAL E DIREITOS HUMANOS

### Política Nacional de Saúde Mental e Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas

**Marco Convencional e Legal:** adoção de um norte antimanicomial e de perspectiva de direitos humanos<sup>86</sup>

- Convenção da ONU sobre os direitos humanos das pessoas com Deficiência (status constitucional, por ter sido aprovada com quórum de emenda). Aplica-se às pessoas com deficiência psicossocial (2006) – vedação à tortura e à imposição de tratamentos de saúde involuntários (art. 9º), prevalência da vontade e da perspectiva emancipatória do(a) sujeito(a);
- Lei Antimanicomial – Lei 10.216/2001;
- Parâmetros Internacionais oriundos do Caso Ximenes Lopes vs. Brasil (primeira condenação da Corte Interamericana de Direitos Humanos)<sup>87</sup>.

#### A - Estratégias a serem revisadas:

Repristinação das normas: Redução de Danos.

Revogação das normas que tratam de centralidade da abstinência e das comunidades terapêuticas, criminalização das drogas, aparelhamento governamental do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.

#### B - Base normativa:

**Presidência da República:** Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019 (Governo Bolsonaro); Decreto n. 9.926/2019 (Governo Bolsonaro)

---

<sup>86</sup> C.f. CORREIA, Ludmila Cerqueira; MAGNO, Patricia F. Carlos. Direito à Saúde Mental e Políticas Públicas para as Pessoas com Deficiência Psicossocial em Conflito com a Lei: uma Análise das Estratégias Jurídico-Políticas de Resistência contra o Retrессo. *Direito Público*, 2021, vol. 18, no 97.

<sup>87</sup> Corte IDH. [Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil](#). Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149. Sobre o caso, c.f. BORGES, Nadine. *Damião Ximenes: primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de direitos humanos*. Editora Revan, 2009.

**Ministério da Saúde:** Portarias e Nota Técnica nº 11/2019-CGMAD/DAPES/SAS/MS (Governo Bolsonaro).

## C - Providências

### 1. Presidência da República

#### 1.1. Decreto nº 9.761/2019 (Governo Bolsonaro).

*Histórico:* Ao instituir a Política Nacional Antidrogas, realizou a primeira abertura normativa para as ações de prevenção, anunciando novas medidas em face do excludente proibicionismo que protagonizou ao longo do séc. XX. Nesse passo, a Lei 11.343/2006 institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad e aporta, pela primeira vez no país, ações de prevenção ao uso e de vias de cuidado em saúde mental ao despenalizar o porte, vetando o ambiente prisional como reprimenda estatal à prática. Decretos presidenciais e portarias ministeriais dão esteio a esse avanço até que o Decreto n. 9.761/2019, ao aprovar uma nova Política Nacional de Drogas, remodela as ações de prevenção e cuidado ao recepcionar instituições asilares, como hospitais psiquiátricos e comunidades terapêuticas<sup>88</sup>, e ao reinstituir, como única orientação, a abstinência – em detrimento das estratégias de redução de danos<sup>89</sup>, bem como persevera na política repressiva ao plantio, cultivo, a importação e a exportação da *cannabis* (ponto 2.4), desconsiderando a possibilidade de princípios ativos dessa droga para uso médico, como já definido pelo Supremo Tribunal Federal em casos de pacientes em tratamento de doenças psiquiátricas e epilepsia (RE nº 1165959). Essa política ganha lastro ao reformular a lei de 2006, na forma da Lei 13.840/2019.

---

<sup>88</sup> Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas - 2017 / Conselho Federal de Psicologia; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão / Ministério Público Federal; – Brasília DF: CFP, 2018. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Relat%C3%B3rio-da-Inspe%C3%A7%C3%A3o-Nacional-em-Comunidades-Terap%C3%A9uticas.pdf>. Trata-se de instituições voltadas, em grande parte, ao isolamento social, vigilância e controle como estratégias centrais de cuidado.

<sup>89</sup> CENTRO DE ANÁLISE DA LIBERDADE E DO AUTORITARISMO. Agenda de Emergência. Disponível em: <https://agendadeemergencia.laut.org.br/2019/04/bolsonaro-baixa-decreto-que-representa-retrocesso-na-politica-sobre-drogas/>

**Providência:** Revogação. Subsidiariamente, a derrogação, com revisão no sentido de atender à seguinte justificativa: em 2021, o Brasil apresentou o pior índice global em relação à política de drogas<sup>90</sup>. Segundo as Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Políticas de Drogas<sup>91</sup>, estabelecidas pela ONU, é obrigação dos Estados garantir a disponibilidade e acessibilidade dos serviços de redução de danos e da rede de assistência psicossocial, bem como o fechamento de centros de detenção compulsória. No mesmo sentido, a Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD), ao estabelecer os Princípios Centrais da Estratégia Hemisférica sobre Drogas<sup>92</sup>, determina que as políticas sobre drogas tenham um enfoque em saúde pública que considere marcadores sociais de gênero, idade, classe, contexto cultural, de modo a mitigar desigualdades. Ademais, há condenação internacional do Brasil no Caso Ximenes Lopes (Corte IDH) em caso de violência e morte dentro de hospital psiquiátrico, determinando o estabelecimento de programas de capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem, bem como para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental.

### **1.2. Decreto n. 9.926/2019 (Governo Bolsonaro).**

*Histórico:* altera a composição do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD). As 28 representações garantidas pelo Decreto 5.912/2006, das quais, 15 governamentais, 12 da sociedade civil e 01 de Conselho Estadual, foram redimensionadas em 14 representantes na composição, das quais 13 são governamentais e 01 Conselheiro<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Global Drug Policy Index 2021. Disponível em: <https://globaldrugpolicyindex.net/ranking>

<sup>91</sup> Nações Unidas. 2020. International Guidelines on Human Rights and Drug Policy. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/international-guidelines-human-rights-and-drug-policy>

<sup>92</sup> Comissão Interamericana para o Controle de Drogas. Estratégia Hemisférica Sobre Drogas: 2020. Disponível em: [http://www.cicad.oas.org/main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia\\_Hemisferica\\_sobre\\_Drogas\\_OEA\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia_Hemisferica_sobre_Drogas_OEA_ESP.pdf)

<sup>93</sup> CENTRO DE ANÁLISE DA LIBERDADE E DO AUTORITARISMO. Agenda de Emergência. Disponível em: <https://agendadeemergencia.laut.org.br/2019/07/decreto-exclui-participacao-da-sociedade-civil-do-conselho-nacional-de-politicas-sobre-drogas-3/>

**Providência:** Revogação, com a adoção de novo decreto que restabeleça a forma de composição do conselho anterior ao que está vigente, ou a redistribuição simétrica dos 14 assentos entre representantes governamentais e da sociedade civil, com igual direito ao voto.

## 2. Ministério da Saúde

**2.1 Portaria nº 3.588/2017<sup>94</sup>** - sem consulta à sociedade civil e ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), sedimenta os dispositivos presentes na Portaria de Consolidação n.3/2017, que reinstitui a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) em afronta aos próprios princípios da RAPS: i. inclusão de hospital psiquiátrico na Rede e incentivo financeiro; ii. criação de ambulatórios especializados em saúde mental (AMENT); iii. Ampliação da centralidade do Hospital-Dia; todas, medidas que marcam a retomada de um modelo hospitalocêntrico e medicalizante.

A **Portaria GM/MS n. 596**, de 22 de março de 2022, revogou o financiamento e os incentivos financeiros voltados a estratégias de desinstitucionalização da referida Rede no SUS. Foram nela incluídos serviços de hospitais psiquiátricos especializados e Centro de Atenção Psicossocial e Outras Drogas tipo IV, os quais se alinham à ideia de segregação dos usuários, por meio de atos normativos como a Portaria MS n. 3.588, de 21 de dezembro de 2017. *Sugestão:* restabelecimento dos meios de financiamento e do estímulo à desinstitucionalização da RAPS, o que implicaria a revogação de atos normativos em sentido contrário que não foram alterados por meio da Portaria n. 1754, de 14 de julho de 2020 – a exemplo da Portaria MS n. 3.588, de 21 de dezembro de 2017.

---

<sup>94</sup> A rede de atenção psicossocial sofreu reformulação inadequada, conforme pormenorizadamente explicado na Recomendação n. 26, de 15 de junho de 2020 do CNDH. A referida recomendação foi parcialmente acolhida por meio da Portaria n. 1754, de 14 de julho de 2020 – mas em nível insuficiente para funcionamento adequado.

**Providência:** revogação ou derrogação da Portaria MS 3.588/2017 para:

- exclusão dos hospitais psiquiátricos da RAPS, em alinhamento com os princípios e legislação da Reforma Psiquiátrica Brasileira;
- exclusão das AMENT, com o aproveitamento de fontes de custeio para qualificação da AMENT já habilitada em outro tipo de serviço, de volta ao alinhamento com a Reforma Psiquiátrica Brasileira;
- Revogação de parte da regulamentação de Hospital-dia, especialmente no que trata a Portaria nº 44, de 10 de janeiro de 2001: Art 3º, inciso III; Art 7º, inciso I. Art. 9º.

**2.2 Nota Técnica Nº 11/2019-CGMAD/DAPES/SAS/MS** - Esclarece sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas, em complementaridade à Portaria nº 3.588/2017. Incentiva a ampliação do investimento em eletroconvulsoterapia (ECT), reitera a possibilidade de internação de crianças e adolescentes em hospitais psiquiátricos e adota a abstinência como política principal de tratamento de dependentes de substâncias psicoativas.

**Providência:** revogação.

**2.3 Portaria n. 2.434/2018** – Altera a base de cálculo e majora o valor das diárias de internação em hospital psiquiátrico.

**Providência:** Revogação e retomada do modelo assistencial pelo incentivo financeiro à diminuição de leitos psiquiátricos em HP.

**2.4 Portaria n. 544/2018** - Define diretrizes para o cadastro do novo porte de Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e Outras Drogas do Tipo IV (CAPS AD IV), que prioriza as lógicas ambulatorial e médico-especialista, e a patologização do consumo de drogas, tornando-se um centro gravitacional dos investimentos públicos nas grandes cidades, com risco de aumento de vazios assistenciais no interior do país.

**Providência:** Derrogação com revisão absoluta da previsão de CAPS IV no desenho institucional da RAPS.

**2.5 Portaria n. 375/22** – Inclui na RAPS serviço especializado de Atenção Psicossocial, contemplando o Tratamento em Regime de Internação para Transtornos Mentais e Dependência Química, com especial destaque às clínicas psiquiátricas e comunidades terapêuticas.

**Providência:** Revogação.

#### **D - Bônus:**

##### **1. O que devemos manter para continuar/aperfeiçoar?**

1.1 Custeio e Investimento para serviços de base comunitária da Portaria 3088/2011: a. CAPS (modalidades I, II, III, Infantojuvenil, AD, AD III); b. SHR (em hospital geral); c. SRT; d. UAA e UAI. Reajuste ou ampliação dos valores de custeio dos serviços, especialmente dos CAPS, bem como ampliação dos serviços 24 horas

1.2 Realizar novo censo de Hospitais Psiquiátricos, rever o Programa de Reestruturação Hospitalar - PRH e atualizar a publicação de leitos com custeio SUS.

1.3 Fortalecer serviços da Atenção Primária em Saúde (APS) que compõem a RAPS tendo em vista maior resolutividade em Saúde Mental: a. Consultório na Rua - CnR, com previsão de incremento desses serviços; b. Centro de Convivência e Cultura – CECCO (com criação de regulamentação e custeos específicos)

##### **2. O que devemos retornar que não existe mais?**

2.1 Linha de desincentivo financeiro aos hospitais psiquiátricos – retomar e aprimorar inteligência de normativo que tornava inversamente

proporcional a relação entre leitos psiquiátricos e valor de diária (AIH), para o fim de fechamento gradativo dos leitos.

2.2 Programas escolares e comunitários de promoção à saúde (mental) e prevenção do uso AD, tais como #TamoJunto, Fortalecendo Famílias e Elos (CGMAD/MS, 2013 – 2016)

2.3 Programas de educação permanente em saúde mental, tais como Percursos Formativos (CGMAD/MS, 2013 – 2015) e supervisão clínico-institucional.

2.4 Programa de Desinstitucionalização, por meio da atualização da Portaria GM/MS n. 2840/2014).

2.5 Incentivo financeiro de custeio para desenvolvimento do componente Reabilitação Psicossocial, por meio de eixos estratégicos, como moradia, trabalho e renda, educação e saúde.

2.6 Programa inspirado no Moradia Primeiro (Housing first), tal como Programa De Braços Abertos (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014 – 2016).

2.7 Fortalecimento do NASF (APS em Saúde Mental).

### **3. Cumprimento de sentença internacional**

**Recomendação:** cumprimento do ponto resolutivo 08<sup>95</sup>, da sentença Ximenes Lopes vs. Brasil (capacitação sobre os parâmetros de direitos humanos para agentes de saúde)<sup>96</sup>. Segundo consta, já foi realizado um programa de formação continuada aprovado pela Corte IDH, mas ainda não implementado.

<sup>95</sup> Sentença Ximenes Lopes, ponto resolutivo 08: “O Estado deve continuar a desenvolver um programa de formação e capacitação para o pessoal médico, de psiquiatria e psicologia, de enfermagem e auxiliares de enfermagem e para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas portadoras de deficiência mental, conforme os parâmetros internacionais sobre a matéria e aqueles dispostos nesta Sentença, nos termos do parágrafo 250 da presente Sentença.”

<sup>96</sup> Sobre o cumprimento da sentença, c.f. CNJ. [Caso Ximenes Lopes vs Brasil: sumário executivo](#). LANFREDI, Luis Geraldo Sant’ana; MACHADO, Isabel, SHUENQUENER, Valter (Coords). Brasília: CNJ, 2021.

Assim, solicita-se que o referido programa seja institucionalizado, com lançamento no mês de maio de 2023, em comemoração ao mês da luta antimanicomial.

Diálogo com o Judiciário brasileiro por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para atuação conjunta, tendo em vista a propositura da “Política Antimanicomial do Poder Judiciário que visa estabelecer procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei nº 10.216/2001 no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança” pelo Grupo de Trabalho do Caso Ximenes Lopes vs Brasil e a Incorporação dos Parâmetros Internacionais de Direitos Humanos sobre Saúde Mental no Poder Judiciário, além de outras ações descritas no [Relatório](#) do mencionado GT do CNJ.

### **Documentos e instrumentos a serem consultados**

Corte IDH. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 04 de julho de 2006. Série C No.149. Disponível em:

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf)

Comissão Interamericana para o Controle de Drogas. Estratégia Hemisférica Sobre Drogas: 2020. Disponível em:  
[http://www.cicad.oas.org/main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia\\_Hemisferica\\_sobre\\_Drogas\\_OEA\\_ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia_Hemisferica_sobre_Drogas_OEA_ESP.pdf)

Diretrizes Internacionais sobre Direitos Humanos e Políticas de Drogas (ONU. 2019). Disponível em: <https://www.undp.org/publications/international-guidelines-human-rights-and-drug-policy>

Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas (2018). Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Relat%C3%83rio-da-Inspe%C3%A7%C3%A3o-Nacional-em-Comunidades-Terap%C3%A3AAuticas.pdf>



## 2.17. SAÚDE

### A) EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016

**Tema:** Revogação ou declaração de inconstitucionalidade EC-95 que congela os investimentos públicos por 20 anos. Aprovação da EC 439/2018, de "autoria do Deputado Pedro Uczai, que suprime os artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 da Constituição Federal incluídos pela Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como “teto de gastos”.

**Problemas identificados:** O direito à saúde é um dos direitos fundamentais sociais mais caros contemplados pela Constituição Federal de 1988; direito de todos, universalmente assegurado, e dever do Estado, a quem compete assegurar políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 6º, caput, art. 196, CF).

Em que pese o mandamento constitucional, a vedação à proteção insuficiente e ao retrocesso social, levantamento do Conselho Nacional de Saúde aponta que o governo federal retirou cerca de R\$ 37 bilhões do Sistema Único de Saúde (SUS) desde 2018 (e muito mais das demais políticas sociais)<sup>97</sup>.

#### **Recomendações:**

Revogação imediata da EC-95 na parte em que congela os investimentos públicos em saúde por 20 anos. Aprovação da EC 439/2018, de "autoria do Deputado Pedro Uczai, que suprime os artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 da Constituição Federal.

#### **Justificativa:**

---

<sup>97</sup> CONSELHO Nacional de Saúde. CAMPANHA contra os cortes no orçamento da Saúde para 2023: Ajude o CNS a descobrir #CADÊORECURSO para o SUS. Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2688-campanha-contra-os-cortes-no-orcamento-da-saude-para-2023-ajude-o-cns-a-descobrir-cadeorecurso-para-o-sus>. Acesso em 23/11/2022.

A drástica redução orçamentária é efeito direto da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “Teto de Gastos”, que tratou diversas políticas públicas essenciais de forma horizontal, sem qualquer distinção de acordo com variáveis a elas inerentes. No caso da saúde, não observou situações que afetam os custos do acesso à saúde pública no Brasil, como, por exemplo, a essencialidade da política pública, a Pandemia de Covid-19, o envelhecimento populacional, a crise econômica, a inflação, variação cambial e do preço de commodities, guerra internacional e conflitos geopolíticos.

Fato é que a redução substancial do orçamento ordinário da saúde tem gerado risco de colapso do Sistema Único de Saúde, por meio de desabastecimento de insumos e medicamentos, ausência de reposição de servidores públicos da saúde, desestímulo pela má remuneração, descentralização para a rede privada credenciada, precariedade de equipamentos e instalações hospitalares. Essa sinergia de efeitos tem gerado retrocessos importantes, em especial, na atenção primária, contribuindo para que o Brasil retroceda em metas já alcançadas em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU - Agenda 2030.

O teto de gastos fixado pela EC 95/2016 representa o congelamento do piso federal do SUS no mesmo patamar de 2017, atualizado tão somente pelo IPCA até 2036. Como observado, a atualização por mero índice de correção monetária não leva em consideração que a população brasileira tem aumentado 0,8% ao ano e a população idosa 3,7% ao ano, o que, sem embargo, significa queda progressiva de recursos do SUS por habitante.

Nesse contexto, a falta de recursos adequados ao SUS afeta 47 políticas de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde, compromete a incorporação de novas tecnologias, materiais e medicamentos, aos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas do SUS - PCDT. Esse fato tem gerado o aumento vertiginoso da judicialização da saúde, na medida em que, ausente o serviço ordinário, os usuários buscam o acesso à saúde pela via extraordinária do Poder Judiciário.

O fornecimento judicial de tecnologias de saúde, além de não atender na íntegra o princípio da isonomia (só usufrui do serviço quem teve acesso à justiça), torna ainda mais oneroso o seu custeio à toda a população, invertendo a lógica do SUS.

Registre-se que EC 95/2016 tem comprometido vital investimento no Complexo Industrial-Econômico da Saúde, ação estratégica na garantia da soberania sanitária e do direito à saúde para 100% dos que vivem e trabalham no Brasil. Em outras palavras, a redução orçamentária impede a produção científica nacional de Insumo Farmacêutico Ativo - IFA - aumentando a dependência, tecnológica e científica do mercado internacional, tornando o país, ainda mais vulnerável, em razão do desabastecimento de medicamentos negligenciados e de drogas órfãs (sem interesse de produção por laboratórios privados).

Dados do Conselho Nacional de Saúde mostram cortes na proposta de orçamento em saúde para 2023 por segmentos:

- **Imunização (Vacinas)** - corte de R\$ 5 bilhões de reais
- **Programas da Atenção Básica** - corte de R\$ 3,9 bilhões
- **Formação e provisão de profissionais na Atenção Primária à Saúde** – corte de R\$ 2,31 bilhões
- **Vigilância em Saúde** - corte de R\$ 1,5 bilhões
- **Farmácia Popular** – corte de R\$ 1,2 bilhões
- **Saúde Indígena** - corte de 964 milhões
- **Atenção especializada (Serviços hospitalares e especializados)** – corte de R\$ 350 milhões
- **Estruturação de Unidades de atenção especializada** – corte de R\$ 318 milhões

## B) LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2023

**Tema:** LOA do exercício de 2023 e cortes de gastos do SUS

**Norma:** Lei n. 14.436 de 9 de agosto de 2022

**Problemas identificados:** O Sistema Único de Saúde sofreu grande impacto orçamentária decorrente de dois grandes fatores legais: i) o primeiro em razão o congelamento de investimentos impostos pela Emenda Constitucional nº 95/2016 - “Teto de Gastos”, que congelou o piso federal do SUS no patamar de 2017, atualizado tão somente pelo IPCA até 2036 sem considerar diversos fatos como aumento e envelhecimento da população brasileira, pandemia da Covid-19, guerra e conflitos geopolíticos internacionais; ii) o segundo em razão de a Lei Orçamentária de 2023 ter reservado valores sem programação de despesas para as emendas parlamentares.

Esses dois fatos geraram redução substancial de recursos para as seguintes políticas públicas: **i)** saúde indígena; **ii)** farmácia popular; **iii)** farmácia básica; **iv)** aquisição e distribuição de imunobiológicos e insumos para prevenção e controle de doenças; **v)** piso de atenção primária; **vi)** atenção à Saúde da população para prevenção, controle e tratamento do HIV e outras infecções sexualmente transmissíveis, hepatites virais e tuberculose e fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde; **vii)** realização da Conferência Nacional de Saúde Mental e da 17ª Conferência Nacional de Saúde em 2023, dentre outros.

**Recomendações:** Considerando que a aprovação da Lei Orçamentária de 2023 se deu com base no Plano Nacional de Saúde 2020-2023, o qual fora reprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em maio de 2021, torna-se imperiosa alteração/modificação/revogação da LOA 2023 na parte atinente ao financiamento da saúde pública no país, sugerindo a previsão de créditos extraordinários adicionais para atender às despesas estimadas, assegurando, ainda, a participação de diversos atores do SUS na construção e aprovação do orçamento participativo da saúde para o próximo exercício financeiro.

## C) LOA 2023 E SAÚDE INDÍGENA

**Tema:** Significativos cortes em verbas destinadas à saúde indígena

**Norma:** PLOA 2023/PLDO 2023

**Problemas identificados:** corte orçamentário de 59% no orçamento da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI).

Na Lei Orçamentária de 2022, o gasto previsto para a assistência à saúde dos povos indígenas foi de R\$ 1,4 bilhão de reais. Já na PLO 2023, foi previsto apenas R\$ 606,8 milhões.

Cumpre destacar que, mesmo antes do corte orçamentário de 59% (em comparação com o exercício de 2022), as condições dos distritos sanitários indígenas já eram extremamente preocupantes devido à falta de medicamentos, ausência de profissionais em tempo integral e estrutura precária. Assim, na contramão da previsão da Lei Nacional n. 8.080/90, as populações indígenas estarão ainda mais vulneráveis em termos de atendimento médico durante o ano de 2023.

A PLOA 2023, elaborado pelo Ministério da Saúde, foi construído com base no Plano Nacional de Saúde 2020-2023, reprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em maio de 2021, o que deslegitima ainda mais a referida norma jurídica.

### **Recomendações:**

Alteração da previsão orçamentária - PLO 2023 - para a saúde indígena, adequando-o aos valores, pelo menos, iguais aos que foram aplicados no exercício de 2022.

- Sugere-se aplicar parte do orçamento de 2023 em políticas públicas de vigilância em saúde e de manutenção integral de profissionais de saúde em distritos sanitários indígenas a fim de salvaguardar, de fato, o direito à saúde dessas populações vulneráveis.

## D) PDL N. 173/22 E A SUSPENSÃO DO REAJUSTE DE 15,5% DOS PLANOS DE SAÚDE INDIVIDUAIS E FAMILIARES

**Tema:** Reajuste dos planos de saúde individuais e familiares.

**Norma:** Projeto de Decreto Legislativo n. 173/22 - suspensão da decisão da diretoria da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), de maio de 2021, que aprovou o reajuste de 15,5% para os planos de saúde individuais e familiares pelo período de maio de 2022 a abril de 2023.

**Problemas identificados:** A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) regula tanto os planos individuais/familiares quanto os coletivos (empresariais e por adesão), mas as regras para definição, aplicação e reajustes são diferenciadas.

O reajuste por faixa etária ocorre de acordo com a variação da idade do beneficiário e somente pode ser aplicado nas faixas autorizadas. Ele é previsto porque, em geral, por questões naturais, quanto mais avança a idade da pessoa, mais necessários se tornam os cuidados com a saúde e mais frequente é a utilização de serviços dessa natureza. Por essa razão, o contrato do plano de saúde deve prever um percentual de aumento para cada mudança de faixa etária. As regras de reajuste por variação de faixa etária são as mesmas para os planos de saúde individuais/familiares ou planos coletivos. As faixas etárias para correção variam conforme a data de contratação do plano e os percentuais de variação precisam estar expressos no contrato.

O reajuste autorizado pela ANS para 2022 foi de 15,5%, superando, o ano de 2016, quando houve o maior reajuste já registrado (13,57%).

Essa atualização dessarazoada afetará diretamente a população vulnerável que está no limite entre migrar para o SUS e usar a saúde suplementar. As pessoas idosas, grupo hipervulnerável da população, alheio ao mercado de trabalho, que sofre com a inflação e altos custos médicos, são aquelas que mais sofrem com esse reajuste. Sem embargo, esse fato gera a migração para o SUS,

dada a impossibilidade de permanência de beneficiários idosos na cobertura da saúde, além dos beneficiários que, por conta dos problemas sociais causados pela pandemia, em especial o aumento do desemprego, não podem arcar com os novos custos.

Por fim, assiste-se à descontinuidade de tratamentos, inviabilização em massa do acesso à saúde suplementar, sobretudo da população idosa, e sobrecarregas do SUS.

**Recomendações:** suspensão da decisão da diretoria da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), de maio de 2021, que aprovou o reajuste de 15,5% para os planos de saúde individuais e familiares pelo período de maio de 2022 a abril de 2023. **Aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 173/22** do Deputado Ivan Valente (PSOL-SP) que suspende a decisão da diretoria da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), de maio passado, que aprovou o reajuste de 15,5% para os planos de saúde individuais e familiares. Reinício da discussão a respeito da necessidade e do percentual de reajuste dos planos de saúde em 2022 e 2023, com ampla participação social, sobretudo das entidades representativas/proteção dos consumidores e das Defensorias Públicas.



## 2.18. PANDEMIA E DIREITOS HUMANOS

**Normas sob análise:** Projeto de Lei n. 3.822/2021; Projeto de Lei n. 3.821/2021; Projeto de Lei n. 3.818/2021; Projeto de Lei n. 3.819/2021; Projeto de Lei n. 3.820/2021.

### A) Projeto de Lei n. 3.822/2021

**Tema:** Órfãos da pandemia

**Norma:** PL 3.821/2021

**Problemas identificados:** Segundo informações do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Direitos Humanos, mais de 113 crianças e adolescentes perderam os pais na pandemia<sup>98</sup>. Não foram estruturadas políticas públicas para esse grupo social, aumentando a vulnerabilidade decorrente da situação orfanológica.

**Recomendações:**

- Designação de relator ao PL 3.821/2021
- Articulação com o poder legislativo para a aprovação do PL 3.821/2021.

**Justificativa:**

A pandemia mundial de Covid-19 reavivou a memória de que, mesmo diante de desastres naturais que atingem indistintamente a qualquer pessoa, aqueles em situação de maior vulnerabilidade tendem a ser especialmente afetados.

---

<sup>98</sup> Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2235-orfaos-da-covid-19-mais-de-113-mil-menores-de-idade-perderam-os-pais-na-pandemia-denuncia-relatorio-do-cns-e-cndh>. Acesso em 24.11.2022.

Recortes raciais e sociais apontaram negros, pardos e pobres como as vítimas mais graves da pandemia, tanto em aspectos sanitários quanto econômicos<sup>99</sup>.

Desse modo, os chamados “órfãos da pandemia”, crianças e adolescentes que perderam um ou os dois pais vítimas do desastre natural e do modo de condução da política pública de combate à Covid-19 são, majoritariamente, oriundos das parcelas mais vulneráveis da população brasileira.

Nessa toada, os representantes da Defensoria Pública da União que atuaram na CPI da Pandemia, por meio da Associação dos Defensores e Defensoras Públicas Federais (ANADEF), apresentaram como sugestão ao relatório final a criação de benefício previdenciário à criança ou ao adolescente que tenha perdido pai, mãe ou representante legal pela Covid-19.

O relatório final aceitou a sugestão, que se concretizou no PL 3821/21<sup>100</sup>; todavia, até o momento, não há relator designado.

Desse modo, a sugestão da Defensoria Pública da União é de que o poder executivo e a equipe de transição atuem em favor da aprovação do PL 3821/21.

## **B) Projeto de Lei n. 3.822/2021**

**Tema:** Covid-19 como grave doença ocupacional

**Norma:** PL 3.822/2021

**Problemas identificados:** Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), entre 10% e 20% dos infectados por Covid-19 desenvolvem sequelas de longo prazo<sup>101</sup>. Apesar disso, o Governo Federal não adotou políticas de segurança social.

<sup>99</sup> Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10519/1/BAPI\\_26\\_DesRacial.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10519/1/BAPI_26_DesRacial.pdf). Acesso em 24.11.2022.

<sup>100</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150556>

<sup>101</sup> Disponível em <http://www.jornaldaciencia.org.br/edicoes/?url=http://jcnoticias.jornaldaciencia.org.br/7-oms-efeitos-pos-covid-19-atingem-10-a-20-dos-infectados/>. Acesso em 24.11.2022.

### **Recomendações:**

- Designação de relator ao PL 3.822/2021
- Articulação com o poder legislativo para a aprovação do PL 3.822/2021.

### **Justificativa:**

Segundo os dados oficiais, o Brasil registrou, até 22 de novembro de 2022, mais de 34 milhões de casos confirmados de Covid-19<sup>102</sup>. Destes, segundo a Organização Mundial de Saúde, até 20% podem desenvolver sequelas de longo prazo.

Nessa medida, ainda são incertos os efeitos de longo prazo que a pandemia de Covid-19 pode vir a ter sobre a força de trabalho no Brasil e, conforme pontuado no item anterior, esses efeitos são ainda mais acentuados nas camadas mais vulnerabilizadas da população.

Para mitigar o problema, a representação da DPU/Anadef na CPI da Pandemia também sugeriu a inclusão da Covid-19 na lista de doenças ocupacionais. A sugestão foi incluída no relatório final da CPI e resultou no PL 3.822/2021<sup>103</sup>, que inclui a covid-19 como doença grave que isenta os segurados do Regime Geral de Previdência Social – RPGS do cumprimento da carência para concessão dos benefícios de Auxílio-Doença e Aposentadoria por Invalidez.

<sup>102</sup> Disponível em <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 24.11.2022.

<sup>103</sup> Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150555#:~:text=Projeto%20de%20Lei%20n%C2%BA%203822%2C%20de%202021&text=2021%20Descri%C3%A7%C3%A3o%2FEMENTA-,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20inclus%C3%A3o%20da%20covid%2D19%20como%20doen%C3%A7a%20grave,Doen%C3%A7a%20e%20Aposentadoria%20por%20Invalidez.&text=A%20mat%C3%A9ria%20vai%20%C3%A0%20CAE%2C%20seguindo%20posteriormente%20%C3%A0%20CAS. Acesso em 24.11.2022.](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150555#:~:text=Projeto%20de%20Lei%20n%C2%BA%203822%2C%20de%202021&text=2021%20Descri%C3%A7%C3%A3o%2FEMENTA-,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20inclus%C3%A3o%20da%20covid%2D19%20como%20doen%C3%A7a%20grave,Doen%C3%A7a%20e%20Aposentadoria%20por%20Invalidez.&text=A%20mat%C3%A9ria%20vai%20%C3%A0%20CAE%2C%20seguindo%20posteriormente%20%C3%A0%20CAS.)

Entretanto, este PL também está com a tramitação estagnada por ausência de relator. Desse modo, sugere-se a articulação do Poder Executivo e da equipe de transição para a aprovação do projeto.

### **C) Projetos de Lei n. 3.818/2021; 3.819/2021 e 3.820/2021**

**Tema:** Justiça memória e reparação às vítimas da Covid-19

**Norma:** PL 3.818/2021; PL 3.819/2021; PL 3.820/2021

**Problemas identificados:** Ausência de políticas públicas pela memória das vítimas da Covid-19.

#### **Recomendações:**

- Articulação com o Poder Legislativo para a aprovação dos PLs 3.818/2021; 3.819/2021; e 3.820/2021.
- Criação e incentivo à criação de memoriais, museus e outras formas de se preservar o direito à memória

#### **Justificativa:**

Todos os projetos de lei acima mencionados dizem respeito, em algum grau, à memória da pandemia e das suas vítimas.

PL 3.820/2021: Institui o Livro dos Heróis e Heroínas da Pandemia de Covid-19.

PL 3.819/2021: Institui o Dia Nacional em Homenagem às Vítimas da Covid-19.

PL 3.818/2021: Renomeia a Ordem do Mérito Médico para Ordem do Mérito da Saúde, para incluir outras categorias profissionais entre os agraciados.

Os projetos foram aprovados no Senado e aguardam apreciação pela Câmara Federal. Assim, faz-se imperiosa a atuação articulada para sua aprovação.

Para além disso, todavia, há medidas em prol da memória das vítimas e das violações de direito durante a pandemia que dependem de providência exclusiva do Poder Executivo, notadamente a construção de monumentos, museus e outros marcos simbólicos que representem a luta, o sofrimento e a memória dos tempos pandêmicos.

Diante do colapso em Manaus-AM e a crise de oxigênio na cidade, sugere-se que a capital amazonense seja encarada como prioritária na eleição de locais para a construção de memoriais e outros marcos de memória.

Por fim, em consideração à cultura, à memória e com fins educativos ao futuro, sugere-se a análise da fundação de um Museu Nacional de Memória da Pandemia de Covid-19.

#### **D) Sigilo dos documentos de fechamento das fronteiras**

**Tema:** Levantamento de sigilo sobre os documentos técnicos e reuniões que fundamentaram as portarias de fechamento da fronteira.

**Normas:** art. 3º, VI, da Lei nº 13.979, de fevereiro de 2020, e Portaria Interministerial nº 152, de 27.03.2020; nº 203, de 28.04.2020; nº 255, de 22.05.2020, nº 340, de 30.06.2020; nº 1, de 29.07.2020; nº 419, de 26.08.2020; nº 456, de 24.09.2020; nº 470, 02.10.2020; nº 518, de 12.11.2020; nº 615, de 11.12.2020; nº 630, de 17.12.2020; e nº 648, de 23.12.2020; nº 651, de 08.01.2021 e subsequentes.

#### **Problemas identificados:**

Ausência de publicidade, pela União, dos critérios técnicos, produzidos pela ANVISA, a fim de autorizar, nos termos da Lei nº 13.979/2020, a restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, cuja proibição afetou sobremaneira a população migrante vulnerável, em especial, venezuelana. O tratamento xenofóbico adotado pelo Brasil em relação ao povo venezuelano foi

reconhecido pelo Poder Judiciário na Ação Civil Pública nº 1001365-82.2021.4.01.4200.

**Recomendações:**

a) Levantamento do sigilo e publicação das recomendações, manifestações, notas técnicas e outros documentos expedidos pela ANVISA que tenham fornecido de subsídio para as Portaria Interministerial nº 152, de 27.03.2020; nº 203, de 28.04.2020; nº 255, de 22.05.2020, nº 340, de 30.06.2020; nº 1, de 29.07.2020; nº 419, de 26.08.2020; nº 456, de 24.09.2020; nº 470, 02.10.2020; nº 518, de 12.11.2020; nº 615, de 11.12.2020; nº 630, de 17.12.2020; e nº 648, de 23.12.2020; nº 651, de 08.01.2021 e **subsequentes**.

b) compartilhamento das atas ou gravações das reuniões relativas à Portarias Interministeriais citadas.

**Justificativa para o levantamento do sigilo:**

A Lei nº 13.979/2020 estabeleceu medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Em seu art. 3º, VI, previu a possibilidade de restrição excepcional de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da ANVISA.

Sob a ótica migratória, desde março de 2020, sucessivas Portarias estabelecem o fechamento de fronteiras terrestres, aéreas e aquaviárias ou impõem restrições e condicionantes ao ingresso de migrantes e nacionais na República Federativa do Brasil. A NOTA TÉCNICA Nº 1/2021/SEI/COVIG/GGPAF/DIRE5/ANVISA (Processo nº 25351.900284/2021-10) esclarece a participação da ANVISA, por meio do fornecimento de subsídios, para a definição da política sanitária brasileira

A restrição ao direito de acesso ao território foi instrumentalizada por meio de Portarias Interministeriais, a se iniciar pela Portaria Interministerial nº

152, de 27.03.2020. Houve a sucessiva publicação de portarias, com o teor semelhante, sempre relacionados a a) responsabilização civil, administrativa e penal, b) repatriação ou deportação imediata, e, c) inabilitação de pedido de refúgio.

A vedação de acesso ao território e a previsão de mecanismos de deportação sumária foram atacadas pela Ação Civil Pública nº 1001365-82.2021.4.01.4200, a qual reconheceu o tratamento discriminatório adotado pela União em face ao povo venezuelano. Com efeito, as Portarias de fechamento de fronteira passaram a adotar medidas mais gravosas ao nacionais advindos da Venezuela e àqueles migrantes vulneráveis, consubstanciada na vedação total de ingresso por terra, ao tempo em que foi liberado o acesso por aeronave.

A Defensoria Pública da União solicitou administrativamente, por meio do OFÍCIO - Nº 61/2021 - DPU AM/DRDH AM RR, acesso aos documentos técnicos da ANVISA que embasaram as portarias de fechamento de fronteira, apontando, ainda, o tratamento aparentemente injustificável adotado em relação ao povo venezuelano e aos migrantes vulneráveis. Contudo, foi informada da existência do sigilo e o acesso aos dados foram negados.

Dessa forma, a fim de verificar as supostas razões adotadas pela União para justificar as medidas discriminatórias adotadas durante o período da pandemia, é imprescindível o levantamento de sigilo dos documentos, atas e reuniões que se relacionaram a publicação das Portarias de fechamento de fronteira, de forma a que toda a sociedade tenha acesso à informação que serviram de base para o retrocesso histórico na política migratória nacional.

#### **E) FALTA DE OXIGÊNIO EM MANAUS E A AUSÊNCIA DE QUALQUER POLÍTICA DE REPARAÇÃO ÀS VÍTIMAS**

**Normas sob análise:** Art. 23, II, da Constituição Federal; Art. 37, *caput*, da Constituição Federal; Art. 198, 1º, da Constituição Federal; Art. 16, III,

da Lei nº 8.080/91; Art. 2º, VII, da Lei n. 9.782/99; Processo nº 1000577-61.2021.4.01.3200.

**Problemas identificados:**

- Ausência de política pública de endereçamento à necessidade de resarcimento às vítimas da falta de oxigênio no Amazonas e de criação de marco memorial sobre a tragédia.

**Recomendações:**

- Estabelecimento de fluxo extrajudicial e facilitado de indenização em razão de danos causados por conta do desabastecimento de oxigênio no Amazonas no ano de 2021, em especial:
  - O reconhecimento do dever legal de fornecer oxigênio e leitos no bojo do processo nº 1000577-61.2021.4.01.3200;
  - O estabelecimento de comissão, em conjunto com a sociedade civil e familiares das vítimas, para definição de fluxo administrativo facilitado para a) identificação das vítimas e atingidos e para b) a publicação do fluxo facilitado de indenização;
  - O reconhecimento público de que a omissão da União Federal contribuiu para o colapso e o estabelecimento de um cronograma de atividades visando ao fluxo de indenização.
  - A definição do fluxo de identificação e indenização até março de 2023;
  - A construção de memorial às vítimas da falta de oxigênio em Manaus/AM.

**Justificativa:**

Em janeiro de 2021, o Estado do Amazonas foi palco da crise humanitária causada pela insuficiência de oxigênio nos hospitais. O caos no sistema de saúde foi acompanhado nacionalmente.

A Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado do Amazonas, o Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e o Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas em 14 de janeiro de 2021 ingressaram com ação (processo nº 1000577-61.2021.4.01.3200) contra a União a fim de garantir o fornecimento de oxigênio e de leitos.

A Justiça Federal, pela decisão 416586380, reconheceu o dever de fornecimento dos insumos e dos leitos:

*Assim, diante de tudo o que exposto até o momento, imperioso o DEFERIMENTO do pleito formulado pelos Órgãos do Ministério Público e Defensorias, razão pela qual, determino:*

**I - À UNIÃO:**

- 1. Imediatamente, apresentar plano para abastecimento da rede de saúde do estado do Amazonas com oxigênio, a fim de ordenar o serviço durante a pandemia;*
- 2. Imediatamente, promover a transferência dos pacientes da rede desabastecida para outros estados com garantia de pagamento de TFD, deixando no Amazonas apenas o quantitativo que possa ser atendido pelo sistema local;*
- 3. Imediatamente, identificar, em outros estados, cilindros de oxigênio gasoso em condições de serem transportados pela via aérea; sucessivamente, que se determine sua requisição, transporte e instalação, para suprir a demanda no estado do Amazonas, inclusive do interior e do Hospital Nilton Lins;*
- 4. Imediatamente, dialogar para obtenção de oxigênio líquido disponível em outros estados e requisitar na indústria em funcionamento aqui no Amazonas primeiramente e em seguida no país e promover seu transporte ao Amazonas;*
- 5. Imediatamente, identificar e reativar as usinas localizadas no Amazonas para produção de oxigênio utilizável nas unidades de saúde, se necessário mediante requisição;*
- 6. Imediatamente, identificar, requisitar, transportar e implantar mini usinas de produção de oxigênio disponível na indústria nacional em todas as unidades de saúde da rede estadual de saúde;*
- 7. Imediatamente, reconhecer a relevância das medidas de isolamento social e restrição de atividades determinada pelos governos locais no Amazonas, fornecendo o suporte necessário às autoridades locais para implementação de suas decisões, inclusive mediante o envio da força nacional.*

**III- À União e ao Estado, simultaneamente, que i) realizem a distribuição IMEDIATA de oxigênio para os municípios do interior**

**do Estado, ii) e que apresentem em 5 - cinco - dias o plano de vacinação de forma pública e didática, devidamente elaborado pelo PNI, para que toda a população compreenda, iii) em seguida deem início à campanha de imunização.**

Contudo, ainda que com o dever legal de fornecimento do insumo, inúmeras pessoas morreram ou sofreram sequelas pela falha do Poder Público em prover oxigênio e vagas de UTI, razão pela qual devem ser indenizadas.

No mais, a fim de prover o Direito à Memória, sugere-se também a construção de memorial às vítimas da COVID-19 em Manaus/AM, com especial referência àqueles que sucumbiram em razão da falta de oxigênio.



## 2.19. PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC)

**Temas:** Demora na análise de requerimentos no INSS e para realização de perícia médica federal. Prejuízos para a concessão de benefícios previdenciários e BPC.

### Normas abordadas:

- Acordo no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC<sup>104</sup>
- Portaria Conjunta Ministério do Trabalho e Previdência Social/ INSS nº 7 de 28/07/2022 (e sucessivas reedições)
- Decreto nº 10.620/21 (transferência de competência para concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social ao INSS, no que se refere às autarquias e fundações públicas)

**Problemas identificados:** ausência de gestão eficaz da fila de espera para concessão de benefícios por incapacidade e de prestação continuada; demora na análise para conclusão dos requerimentos de reconhecimento inicial; solução de continuidade na concessão de benefício por incapacidade para o trabalhador empregado e ausência de possibilidade de requerimento de prorrogação de benefício em caso de análise documental médica gerando o direcionamento do trabalhador para a fila de espera em caso de manutenção de incapacidade já reconhecida pelo INSS; transferência de competência para o INSS para análise de aposentadoria e pensões do RPPS.

### Recomendações:

- Estabelecer o cumprimento imediato do acordo firmado no STF (RE 1.171.152/SC) com o pagamento de juros pelo atraso na concessão, conforme previsto na cláusula décima do acordo, para a demora na conclusão de processos que envolvam perícia médica ou avaliação biopsicossocial;

---

<sup>104</sup> Disponível em [Acordo RE 1.171.152-SC](#). Acesso em 25.11.2022.

- Adoção de medidas emergenciais para realização de mutirões para perícias médicas ou biopsicossociais notadamente nos locais onde o tempo de espera é exorbitante;
- Aprovação com urgência do pedido de aprovação de concurso público para médicos peritos federais em tramitação no Ministério da Economia, no total de 2.373 vagas (SEI nº 10128.103289/2022-59);
- **Modificação** dos §§1º e 2º da Portaria Conjunta Ministério do Trabalho e Previdência Social/ INSS nº 7 de 28/07/2022, para prever que: “§ 1º: *se o auxílio por incapacidade temporária for concedido por período inferior a 90 (noventa) dias, o requerente poderá formular pedido de prorrogação por meio de novo pedido de análise documental*”. No §2º, por sua vez, sugere-se a previsão de que: “*caso a previsão de agendamento de perícia médica estabelecido no caput (art.5º) ultrapasse o prazo de 30 (trinta) dias, o INSS realizará nova análise documental para efeito de prorrogação do benefício até a data prevista para a perícia presencial*”.
- **Revogação** do art. 6º da Portaria Conjunta Ministério do Trabalho e Previdência Social/ INSS nº 7 de 28/07/2022, para que o § 3º do art. 75 do Decreto 3.048/99 seja aplicado para todos os segurados, independentemente de terem sido submetidos ou não à perícia médica presencial.
- Análise da viabilidade/adequação/racionalidade de manutenção da transferência da gestão das aposentadorias e pensões dos/as servidores/as das Autarquias Federais para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em face das deficiências da Autarquia e do volume de processos que aguardam conclusão de análise.

#### **Justificativas:**

Inicialmente, a Defensoria Pública da União consigna a grande preocupação existente acerca das recentes e profundas alterações no regime de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais no Brasil e dos seus

reflexos na população mais vulnerável do país, a que mais depende destes benefícios para a manutenção das despesas essenciais à sobrevivência.

A Reforma da Previdência, levada a efeito por meio da Emenda Constitucional 103/2019, promove uma série de alterações normativas que inviabiliza o acesso a direitos ou reduz drasticamente os valores disponibilizados por meio das modificações na forma de cálculo dos benefícios. Tais alterações, notadamente com relação ao valor mínimo da contribuição mensal (o §14 no art. 195 da CF/88), idade mínima para aposentadoria de mulheres e homens sem distinção com relação à natureza da atividade exercida (EC 103, art. 19), forma e cálculo do benefício de pensão por morte (EC 103, art. 23) e aposentadoria por incapacidade permanente (EC 103, art.26, §2º, III), perpetuam um contexto de precarização das condições de vida de grande parte da população brasileira, sobretudo dos mais pobres.

O processo de desmonte da Previdência Social e de dificuldade de acesso aos direitos previdenciários permeou nos últimos quatro anos as decisões administrativas governamentais. A diminuição do orçamento da Previdência Social, a ausência de reposição do quadro de pessoal do INSS<sup>105</sup> e da Secretaria da Perícia Médica Federal pela não realização de concurso público, a fusão dos Ministérios do Trabalho e Previdência Social, e a precariedade do atendimento prestado ao cidadão refletiram diretamente na falta de acesso a benefícios essenciais à sobrevivência dos segurados e beneficiários do Benefício da Prestação Continuada (BPC).

Ao contrário do que se espera quando se trata da proteção de riscos sociais que necessitam de atenção imediata (morte, desemprego, adoecimento e idade avançada), a burocracia para o acesso aos direitos, a imposição de normas restritivas para o alcance dos benefícios e a dificuldade no acesso ao atendimento foram uma constante. A multiplicidade dos atos normativos torna até mesmo

---

<sup>105</sup> Aprovado recentemente a realização de concurso público para 1000 vagas de Técnico do Seguro Social - PORTARIA SEDGG/ME Nº 5.315, de 10 de junho de 2022.

dificultosa a enumeração de todos os problemas existentes, razão pela qual, neste momento de transição governamental e necessidade de atuação em diversas frentes, faz-se necessário eleger prioridades neste relatório.

Dessa forma, não obstante a existência de diversos atos normativos que carecem de revogação/modificação, a DPU, na esfera previdenciária, restringirá esta manifestação aos pontos que se referem à análise de medidas administrativas que podem contribuir eficazmente para a redução da fila de espera para a concessão de benefícios, de reconhecimento de direitos ou que dependem da realização de avaliação médica pericial, dado o grande alcance no tocante ao quantitativo de beneficiários atingidos.

Centra-se aqui, portanto, no grande gargalo na evolução do acesso digno aos benefícios previdenciários e ao BPC, qual seja: a demora na conclusão da análise dos pedidos administrativos de reconhecimento inicial, do julgamento dos recursos administrativos pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e da realização de perícias médicas a cargo da Subsecretaria da Perícia Médica Federal.

#### **a) Acordo no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC**

Em 16 de dezembro de 2020 foi firmado Acordo no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC (Tema 1066), com os seguintes signatários: a União, o Ministério Público Federal – MPF, o Ministério da Cidadania, a Defensoria Pública da União – DPU e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Este acordo teve como principal viés, em esforço de todas as instituições envolvidas, o de estabelecer diretrizes para solucionar um problema histórico da Previdência e Assistência Social (no que tange a Benefícios de Prestação Continuada – BPC), ligado à demora na análise de processos administrativos que tramitam perante o INSS, assim como no que se relaciona ao agendamento de perícias médicas através da Secretaria da Perícia Médica Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social. Na oportunidade, não foi

contemplado - até porque não fazia parte do processo judicial - o Conselho de Recursos da Previdência Social, ligado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Passados quase 2 (dois) anos do referido acordo, e tendo o seu cumprimento acompanhando pelas instituições signatárias, através do “Comitê Executivo do Termo de Acordo celebrado no Recurso 1.171.152/SC do Supremo Tribunal Federal”, observa-se que, no que tange ao tempo de espera para a conclusão da análise dos processos administrativos e do agendamento para a realização de perícias médicas, os avanços não atingiram níveis razoáveis. Reconhece-se que houve melhora no tempo de espera para conclusão da análise de alguns benefícios, assim como na agenda para marcação de perícias em algumas localidades, mas como adiante se demonstrará, mostram-se necessárias medidas emergenciais para que chegue aos patamares condizentes de um processo administrativo célere, eficaz e de qualidade, indispensável ao acesso a direito sociais.

### **a.1) Perícia Médica Federal**

Veja-se que a Cláusula Terceira do referido acordo estabeleceu, como regra geral, que as perícias para reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS, devem ser marcadas no prazo máximo de até 45 (quarenta e cinco) dias após o seu agendamento.

Esta, no entanto, não é a realidade em diversas localidades do país. Segundo informado pela Secretaria da Previdência Social, no Grupo de Trabalho da Previdência e Assistência Social, do qual a Defensoria Pública da União faz parte, em outubro de 2022 os dados são alarmantes: em 416 (quatrocentos e dezesseis) localidades o tempo médio de espera supera os 45 dias previstos no acordo. Desse universo, 51 (cinquenta e uma) localidades estavam com agendamentos para mais de 6 (seis) meses; 238 (duzentos e trinta e oito) unidades estavam com agendamento para mais de 3 (três) meses. Há locais, por exemplo, como APS de Irecê, que a demora, no referido mês, estava em 288 (duzentos e

oitenta e oito) dias, ou seja, daqui a quase 10 (dez) meses. Já em outras, como é o caso localidades dadas Regiões Sudeste e Sul o tempo de espera gira em torno de 45 (quarenta e cinco) dias., demonstrando, neste caso, um problema gerencial de recursos humanos e de falta de medidas emergenciais para diminuir o fosso existente entre as localidades do país.

Não se ignora que a Secretaria de Previdência Social e o INSS vêm tomando diversas medidas para tentar diminuir o tempo de espera, mas até o momento observamos pouca melhora nos quadros apresentados. Verifica-se que a principal justificativa diz respeito a falta de peritos em localidades com maior vulnerabilidade social, como Norte e Nordeste do país.

Conforme é de conhecimento da Defensoria Pública da União foram requeridos no Governo Bolsonaro a realização de concursos públicos para peritos médicos federais, tendo sido eles **indeferidos** pelo Ministério da Economia nos últimos anos, conforme consta nos processos SEI 10128.108303/2020-49 e 10135.102014/2021-28. Há novo requerimento, no presente ano, o qual se encontra em análise no Ministério da Economia (SEI nº 10128.103289/2022-59), no qual se requer a provação de concurso para 2.373 vagas para a perícia médica federal. A recomposição/incremento do quadro de peritos é uma necessidade primordial, mas foi flagrantemente olvidada nos últimos anos.

A judicialização de demandas buscando a antecipação de perícias, ou a concessão de benefícios com base nos atestados dos médicos assistentes é uma realidade crescente, onerando-se sobremaneira não só ao INSS, como o Poder Judiciário, Procuradoria Federal Especializada do INSS, a Defensora Pública da União e todos os demais atores processuais.

Assim, faz-se necessária a urgente incrementação do quadro de peritos para normalização do serviço, razão pela qual a DPU recomenda a aprovação com urgência do pedido de realização de concurso público para médicos peritos federais em tramitação no Ministério da Economia, no total de 2.373 vagas (SEI nº 10128.103289/2022-59). De forma emergencial, recomenda-se a organização

de mutirões específicos para atender aos segurados cujos locais o tempo de espera está em situação calamitosa.

#### **a.1.1) Portaria Conjunta Ministério do Trabalho e Previdência Social/ INSS nº 7 de 28/07/2022 (e sucessivas reedições)**

No que se refere à concessão de benefícios, a Defensoria Pública da União vê como prioridade a eliminação/modificação de qualquer ato normativo que impeça ou não contribua para a diminuição da fila de espera dos segurados para a concessão de benefícios, consequência direta da desestruturação da política pública de previdência e assistência social.

Nesse sentido, no tocante ao auxílio por incapacidade temporária, benefício de grande alcance social dentro da sistemática dos direitos previdenciários, e que exige uma estrutura de atendimento capaz de processar e conceder rapidamente os benefícios, os prejuízos à população se fizeram ainda mais evidentes, seja pela grandiosidade das filas de pessoas à espera de perícia médica, seja pela disciplina normativa infralegal não eficiente no tocante à gestão da demanda.

Com relação à recente Portaria Conjunta Ministério do Trabalho e Previdência Social/ INSS nº 7 de 28/07/2022 e suas reedições, que veio a disciplinar o disposto no art. 60, §14, da Lei 8.213/91, no tocante à dispensa da emissão de parecer conclusivo da Perícia Médica Federal quanto à incapacidade laboral e a concessão do benefício por meio de análise documental pelo Instituto Nacional do Seguro Social, ela só contribuirá eficazmente para a gestão da fila de espera e para a diminuição dos problemas estruturais existentes caso haja alguns ajustes.

Isso porque a imposição de limite temporal para o recebimento do benefício (90 dias), sem possibilidade de pedido de prorrogação, faz com que o segurado que necessite de maior tempo de afastamento volte para a fila ao término do benefício concedido por análise documental para a realização da perícia médica,

com a agravante de que haverá solução de continuidade nos pagamentos do auxílio por incapacidade até que a avaliação pericial presencial seja feita.

Observa-se, nesse ponto, que o artigo 5, §2º, da Portaria em questão, impõe ao segurado o tempo de espera de 30 dias para que novo pedido de análise documental possa ser apresentado ao término do primeiro benefício concedido, ainda que a primeira concessão seja por prazo inferior a 90 dias. Tal impedimento torna a análise documental restrita, o que compromete o atingimento de bons resultados na diminuição do tempo de espera para a realização da avaliação pericial presencial, que em algumas localidades já atinge mais de 280 (cento e oitenta) dias.

Faz-se necessário, portanto, para o alcance da efetividade na gestão da concessão do benefício por incapacidade temporária, que tal restrição seja revogada, e que parâmetros mais adequados ao princípio constitucional da eficiência sejam estabelecidos.

Assim, recomenda-se que os §1º e 2º do art. 5º da Portaria sejam modificados, tanto para que o segurado possa requerer imediatamente a prorrogação do benefício que tenha sido inicialmente concedido por prazo inferior a 90 (noventa) dias, quanto para que nova análise documental seja realizada se o tempo de espera para a realização da perícia médica na unidade for superior a 30 (trinta) dias.

Para tal disciplina, sugere-se que a modificação do o §1º do art. 5º da Portaria, para prever que: “§1º se o auxílio por incapacidade temporária for concedido por período inferior a 90 (noventa) dias, o requerente poderá formular pedido de prorrogação por meio de novo pedido de análise documental”. No §2º, por sua vez, sugere-se a previsão de que: “caso a previsão de agendamento de perícia médica estabelecido no caput (art.5º) ultrapasse o prazo de 30 (trinta) dias, o INSS realizará nova análise documental para efeito de prorrogação do benefício até a data prevista para a perícia presencial”.

Com relação ao art. 6º da Portaria, verifica-se que ele contraria o ato normativo de maior hierarquia (art. 75 § 3º do Decreto nº 3.048/99) e retira a presunção de manutenção de incapacidade caso novo afastamento do trabalhador empregado ocorra em período inferior a 15 dias a contar do término do benefício anterior. Aplica, assim, tratamento diferenciado para os trabalhadores que se submetem a perícia documental em detrimento dos que agendam perícia presencial e são acobertados pelo § 3º do art. 75 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, sem nenhuma razão jurídica para tanto. Transfere-se tão somente para o trabalhador o ônus pela adoção por parte do INSS de uma nova forma de avaliação do direito ao recebimento do benefício por incapacidade.

Dessa forma, recomenda-se a **revogação** do art. 6º da Portaria, para que a mesma regra seja aplicada para todos os trabalhadores empregados, qual seja, a prevista no § 3º do art. 75 do Decreto 3.048/99, independentemente de terem sido submetidos ou não à perícia médica presencial.

#### **a.2) Da demora da análise na conclusão dos pedidos administrativos de reconhecimento inicial de direitos**

A demora na análise dos processos administrativos de concessão, revisão e manutenção dos demais benefícios previdenciários e Benefícios de Prestação Continuada – BPC, é tema alarmante e que vem gerando situação de extrema preocupação à Defensoria Pública da União.

São diversos os prejuízos causados aos requerentes de benefícios previdenciários e assistenciais. Outra preocupação é o aumento da judicialização de demandas buscando a salvaguarda no Poder Judiciário para antecipação da análise de benefícios. Tratando-se de benefícios essenciais à sobrevivência mínima (mínimo existencial), e substitutivos da renda, em sua grande maioria, onde a urgência é a regra geral, especialmente aos requerentes mais vulneráveis.

Há hoje em estoque, aguardando conclusão de análise, mais de 1 (hum) milhão de pedidos administrativos. Como referido, em 16 de dezembro de 2020 foi firmado Acordo no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC tratando especificamente sobre os prazos razoáveis que se buscava atingir para a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais (BPC). A demora, além do devido, vem gerando o pagamento de juros de mora pelo atraso, com custos elevados à Previdência Social (cláusula décima).

A Defensoria Pública da União está acompanhando as medidas que vêm sendo tomadas pela gestão da autarquia previdenciária e os esforços no sentido de dar cabo ao volume de requerimentos, como é o caso da aprovação e realização de concurso para provimentos de cargo para Técnico do Seguro Social do INSS (1000 vagas) e a mudança de fluxos no trâmite dos processos administrativos, cujas medidas certamente serão importantes para diminuir o tempo de espera.

Por outro lado, a publicação pelo então Presidente da República do Decreto nº 10.620/21 causou surpresa e preocupação à DPU. Trata-se de decreto que dispõe sobre mais uma atribuição da autarquia previdenciária, voltada historicamente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que passou a assumir competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal (autarquias e fundações federais).

Tratando-se de uma autarquia deficitária, que sofreu cortes de orçamento, que possui ainda número de servidores reduzido, com estoque exorbitante de processos aguardando análise, não pareceu ser uma medida producente e adequada do ponto de vista gerencial e de racionalização de recursos, passar a assumir mais uma competência, em um dos momentos mais críticos da história do INSS.

Importante que o novo governo se debruce na viabilidade de manutenção dessa transferência de gestão das aposentadorias e pensões dos/as servidores/as das Autarquias Federais para o INSS, buscando-se conhecer os impactos que esta

medida causou ou vem causando no trâmite do andamento dos fluxos de trabalho que deveriam ser prioridade àqueles que buscam o RGPS e BPC, razão pela qual a DPU recomenda que este estudo seja feito.



IDPU  
PÚBLICA DA UNIÃO  
CORIA

## 2.20 DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

**Normas sob análise:** a) Decreto n. 11.150/2022; b) Lei nº 7.802/1989; c) Decreto nº 4.074/2002.

### A) Decreto n. 11.150/2022

**Tema:** Superendividamento

**Norma:** Decreto n. 11.150/2022

**Problemas identificados:** Proteção insuficiente ao consumidor vulnerabilizado.

#### **Recomendações:**

- A revogação integral do Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022;
- A edição de novo decreto regulamentar da Lei nº 14.181/2021, com nova fixação da definição de mínimo existencial, que contemple os seguintes pontos mínimos:
  - nova definição de mínimo existencial, com sugestão de no mínimo R\$ 600,00 e previsão de atualização anual para repor ao menos a perda inflacionária;
  - exclusão das exceções para cálculo do superendividamento;
  - efetiva proteção contra o superendividamento e garantias do mínimo existencial.

O Decreto nº 11.150/2022 visa a regulamentar a Lei do Superendividamento (Lei 14.181/2021), que acrescentou ao Código de Defesa do Consumidor a proteção ao mínimo existencial. O Decreto em questão estabeleceu o valor do mínimo existencial em 25% do salário mínimo ao tempo da sua edição, o que equivale a R\$ 303,00 mensais.

O conceito normativo de superendividamento, segundo o art. 54-A, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, é a impossibilidade do consumidor em pagar a totalidade de suas dívidas sem comprometer seu mínimo existencial. Desse modo, considerar-se-á como superendividado, segundo a legislação atual, aquele que tiver a renda comprometida ao ponto de receber menos que R\$ 303,00 mensais.

Como se nota, há clara preocupação do legislador infraconstitucional em garantir um mínimo existencial, que é o valor pecuniário suficiente a garantir condições materiais mínimas, indispensáveis a propiciar uma vida condigna e suprir as necessidades básicas da população.

O Decreto 11.150/2022, entretanto, deu proteção insuficiente ao consumidor vulnerabilizado ao fixar o mínimo existencial em 25% do salário mínimo vigente à época de sua edição (R\$ 303,00). Esse valor, segundo dados do Dieese, é aproximadamente 50% do preço de uma cesta básica<sup>106</sup>. Assim, evidentemente que é insuficiente para garantir o mínimo existencial.

Acrescente-se que o Auxílio Brasil, cuja finalidade é justamente garantir o mínimo existencial, faz pagamentos mensais R\$ 600,00. Desse modo, é de esperar que houvesse convergência entre o valor dos benefícios assistenciais e a definição de mínimo existencial.

O objetivo da Lei Federal nº. 14.181/2021 (Lei do Superendividamento) é a própria preservação do mínimo existencial e o combate ao superendividamento. As definições de mínimo existencial e de superendividamento, no entanto, ficaram sob encargo de regulamento do Poder Executivo. Ocorre que essa permissão legal regulamentar conferida ao Chefe do Poder Executivo não pode ser exercida em

---

<sup>106</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Nota à imprensa. São Paulo, 6 de julho de 2022. Disponível em <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202206cestabasica.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2022.

contrariedade à legislação vigente, na medida em que o exercício do poder regulamentar só é legítimo se destinado à fiel execução da lei<sup>107</sup>.

Fica claro, pois, que o Decreto Regulamentar nº 11.150/2022 não vai ao encontro de preservar o mínimo existencial, objetivo fundamental da Lei 14.181/2021. Ao contrário, acaba por deixar a população brasileira mais carente em situação de extrema vulnerabilidade.

Digna de nota, também, a ilegalidade da prescrição normativa proibitiva da atualização do valor do mínimo existencial quando do reajuste anual do salário mínimo<sup>108</sup>, bem como o evidente retrocesso social decorrente de sua contrariedade aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/1988)

Pontue-se que o Decreto é contestado no Supremo Tribunal Federal nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.005 e 1.006. Por fim, o Decreto 11.150/2022 inova na legislação, ultrapassando o poder regulamentar ao estabelecer diversas exceções ao cálculo do superendividamento (art. 4º, incisos I, II e III e art. 6º, incisos I e II).

Ante o exposto, por comprometer o mínimo existencial e não apresentar proteção eficaz contra o superendividamento, objetivo visado pela Lei do Superendividamento (Lei 14.181/2021), sugere-se:

- a) a revogação integral do Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022.
- b) a edição de novo decreto regulamentar da Lei nº 14.181/2021, com nova fixação da definição de mínimo existencial, que contemple os seguintes pontos mínimos:

---

<sup>107</sup> CF de 1988. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

<sup>108</sup> §§ 2º e 3º do artigo 3º do Decreto nº 11.150/2022, verbis: “§ 2º O reajuste anual do salário mínimo não implicará a atualização do valor de que tratar. o caput” e “§ 3º Compete ao Conselho Monetário Nacional a atualização do valor de que trata o caput”.

- b.i) nova definição de mínimo existencial, com sugestão de no mínimo R\$ 600,00 e previsão de atualização anual para repor ao menos a perda inflacionária;
- b.ii) exclusão das exceções para cálculo do superendividamento;
- b.iii) efetiva proteção contra o superendividamento e garantias do mínimo existencial.

## **B) Decreto n. 11.170/2022 e Portaria MC 816/2022**

**Tema:** Empréstimos consignados no Auxílio-Brasil

**Norma:** Decreto n. 11.170/2022 e Portaria MC 816/2022

**Problemas identificados:** superendividamento das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; violação ao mínimo existencial; limite bastante elevado de juros estabelecido pela Portaria MC 816/2022 (42% a.a.); desvio de finalidade do próprio programa de transferência de renda, beneficiando instituições privadas fornecedoras de empréstimo; inconstitucionalidade (ADI 7223).

### **Recomendações:**

- A revogação do Decreto nº 11.170/2022, interrompendo-se imediatamente a concessão de empréstimos consignados a beneficiários de programas de transferência de renda;
- Como alternativas para a concessão de crédito à população, a DPU sugere que se estude as hipóteses de disponibilização de microcrédito, com incidência limitada de juros, ou a adoção de um modelo público de antecipação de valores do benefício, sem a incidência de juros ou correção monetária<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Tais possibilidades foram discutidas com mais detalhes na íntegra da Nota Técnica disponível em <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-conjunta-comite-renda-basica-cidada-e-grupo-de-trabalho-garantia-a-seguranca-alimentar-e-nutricional/>.

- Subsidiariamente, a alteração da Portaria MC 816/2022 para diminuir o limite de juros em empréstimos consignados do Auxílio Brasil (Bolsa-Família).

### **Justificativa:**

O Decreto nº 11.170/2022 regulamenta o art. 6º-B da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre autorização de desconto para fins de amortização de empréstimos e financiamentos no âmbito do Programa Auxílio Brasil.

O art. 6º-B da Lei 10.820/03 autoriza que beneficiários de programas federais de transferência de renda façam empréstimos consignados em seus benefícios, no percentual irretratável de até 40% do valor mensal das parcelas recebidas. Este artigo é uma das alterações legislativas promovidas pela Lei 14.431/2022, resultado de conversão da Medida Provisória 1.106/2022.

A nova legislação, além de autorizar que beneficiários de programas de transferência de renda façam empréstimos consignados, também aumentou a margem consignável para segurados previdência social e beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.

Todavia, conforme já pontuado pela Defensoria Pública da União por Nota Técnica<sup>110</sup>, a consignação de benefícios de transferência de renda pode causar graves consequências sociais. Ademais, na análise da DPU, padece de inconstitucionalidade.

O comprometimento de até 40% do valor mensal de benefícios de programas federais de transferência de renda representa um risco iminente de superendividamento das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Nessa medida, viola o mínimo existencial e perpetua parcela da população no ciclo vicioso da pobreza, especialmente considerando o limite bastante elevado de juros

---

<sup>110</sup> Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-conjunta-comite-renda-basica-cidada-e-grupo-de-trabalho-garantia-a-seguranca-alimentar-e-nutricional/>

estabelecido pela Portaria MC 816/2022 para essa modalidade de empréstimo: é de 3,5% a.m, (42% a.a.).

Pelas mesmas razões, o empréstimo compromete ainda mais a segurança alimentar das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Segundo estudo de 2021, 38,2% das famílias brasileiras já estão em situação de endividamento, o que significa que, a exemplo do que aconteceu como Auxílio Emergencial, o valor do empréstimo tende a ser usado para suprir necessidades básicas da população, como moradia, alimentação e remédios<sup>111</sup>. Ou seja, o valor recebido a título de empréstimo não representará um acesso duradouro à alimentação adequada.

Ainda, detecta-se um desvio de finalidade do próprio programa de transferência de renda, já que, devido à alta taxa de juros, os maiores beneficiados pela medida tendem a ser as instituições privadas fornecedoras do empréstimo e não a população mais vulnerabilizada. Nessa toada, o orçamento do programa social acaba desvirtuado em favor de instituições financeiras, o que faz com a medida padeça de inconstitucionalidade.

Outro argumento a favor da inconstitucionalidade da autorização para empréstimos consignados em programas de transferência de renda é a vedação ao retrocesso social. A renda básica está constitucionalmente assegurada pelo art. 6º, parágrafo único, e art. 203, VI, da Constituição da República. A diminuição do valor mensal em até 40% torna o programa ineficiente para cumprir seu próprio objetivo, que é o de erradicação da fome e da extrema pobreza. Nessa medida, é um retrocesso social e, portanto, inconstitucional.

---

<sup>111</sup> SERASA EXPERIAN. Pesquisa 2021: Endividamento. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/assets/cms/2021/Pesquisa-Endividamento-2021Release--.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Ainda, a medida aumenta a possibilidade de fraudes, como já ocorre nas consignações em benefícios assistenciais e previdenciários, comprometendo, ainda mais, as famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda.

Por fim, pontue-se que a Lei 14.431/2022 possui diversos trechos que estão sendo questionados acerca de sua constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal (ADI 7223), em especial a parte normativa referente à possibilidade de empréstimos consignados a cadastrados no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a beneficiários de programas federais de transferência de renda, como o Auxílio Brasil.

A Procuradoria Geral da República deu parecer favorável à inconstitucionalidade dos arts. 1º 2º da Lei 14.431/2022 e a Defensoria Pública da União se habilitou como *amicus curiae* no mesmo sentido.

Por todo o exposto, considerando que a Lei 14.431/2022 não gera direito subjetivo ao empréstimo consignado, mas sim uma autorização que depende de regulamentação do poder executivo, sugere-se:

A) a revogação do Decreto nº 11.170/2022, interrompendo-se imediatamente a concessão de empréstimos consignados a beneficiários de programas de transferência de renda.

B) Como alternativas para a concessão de crédito à população, a DPU sugere que se estude as hipóteses de disponibilização de microcrédito, com incidência limitada de juros, ou a adoção de um modelo público de antecipação de valores do benefício, sem a incidência de juros ou correção monetária;

C) Subsidiariamente, a alteração da Portaria MC 816/2022 para diminuir o limite de juros em empréstimos consignados do Auxílio Brasil (Bolsa-Família).

**D) A Lei nº 14.284/2021 e Decreto nº 10.919/2021. Mandado de Injunção n. 7300.**

**Tema:** Renda básica da cidadania

**Norma:** Lei nº 14.284/2021 e Decreto nº 10.919/2021.

**Problemas identificados:** Cálculo por família; baixa universalização do benefício; benefícios sujeitos a condições irrazoáveis e a variáveis ditas meritocráticas; benefício insuficiente para as necessidades básicas de uma família; manutenção da “fila de espera”.

**Recomendações:**

- A adoção de critério *per capita*, sem condicionantes irrazoáveis ou critérios de distinção, exceto aqueles relacionados ao estabelecimento de prioridades em razão do grau de vulnerabilidade social;
- A elevação do valor do benefício, a fim de assegurar o gozo dos direitos mínimos, o que pode ser feito por Decreto do Executivo, nos termos do art. 4º, §6º, da Lei 14.284/2021, com sua atualização anual;
- A elevação dos recortes de acesso ao benefício por Decreto do executivo, nos termos do art. 4º, parágrafo 6º, da Lei 14.284/2021, atualizando as definições de pobreza e extrema pobreza. A DPU sugere a utilização de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo ou similar, com atualização anual.
- A diminuição do tempo para obtenção do benefício, pela reestruturação do SUAS e atuação conjunta com municípios e estados para atualização dos cadastros da população vulnerabilizada;
- as adequações orçamentárias necessárias para cumprimento da decisão judicial do MI 7300;
- A articulação com o Congresso Nacional para a alteração da redação do parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal para: *Toda pessoa,*

*priorizando-se aquelas em situação de vulnerabilidade social, terá direito a uma renda básica, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.*

### **Justificativa:**

Em 15 de fevereiro de 2022 tornou-se definitiva a decisão do STF no Mandado de Injunção 7300, de autoria da Defensoria Pública da União. O acórdão da Corte, com base na Lei 10.835/04 (Lei da Renda Básica), determinou a implementação de uma Renda Básica de Cidadania ao estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), a partir do “exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito”.

Nos termos da mesma decisão, cabe aos poderes executivo e legislativo a adoção de medidas administrativas para aprimoramento dos programas de transferência de renda em vigor, incluindo a alteração do PPA, da LDO e da LOA 2022, se for o caso<sup>112</sup>.

A Lei nº 14.284/2021, que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, apresenta-se como suposto cumprimento da decisão, já que em seu art. 1º, parágrafo único, expressamente declara que “o Programa Auxílio Brasil constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de

<sup>112</sup> O acórdão consignou: i) determinar ao Presidente da República que, nos termos do art. 8º, I, da Lei nº 13.300/2016, implemente, “no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022)”, a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei nº 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza - renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente - Decreto nº 5.209/2004), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022; e ii) realizar apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei nº 10.835/2004, unificando-os, se possível. A Lei nº 14.284/2021 expressamente declara o Auxílio Brasil como a primeira fase da instituição da Renda Básica de Cidadania, no parágrafo único do art. 1º:

Art. 1º [...] Parágrafo Único. O Programa Auxílio Brasil constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania a que se referem o *caput* e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. (pp. 04 – 05).

implementação da universalização da renda básica de cidadania a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004”.

Entretanto, conforme análise prévia do Comitê Renda Básica Cidadã da DPU, por meio da Nota Técnica nº 02/2022<sup>113</sup>, o Auxílio Brasil não constitui a Renda Básica de Cidadania prevista na Lei 10.835/04 e nem cumpre com a decisão do STF no Mandado de Injunção 7.300.

Os pontos indicados pela Defensoria como dissonantes entre o Auxílio Brasil e a decisão do STF, em síntese, são os seguintes:

a) Forma de cálculo do benefício e o Decreto nº 10.919/2021. Atualmente, o Auxílio Brasil é pago no valor de R\$ 600,00 por família, independentemente da sua composição. A forma de cálculo de valor familiar foi inaugurada pelo Decreto nº 10.919/2021, que regulou o Benefício Extraordinário às famílias beneficiárias do Auxílio Brasil e determinou o limite de um benefício por família. Esse cálculo gera violação da isonomia, na medida em que famílias unipessoais recebem o mesmo valor que famílias mais numerosas, que são, em regra, as mais vulnerabilizadas. A Lei 10.835/04 determina um pagamento *per capita*, sendo essa, portanto, a forma adequada de se regular o benefício social.

b) A baixa universalização do benefício. A decisão do Mandado de Injunção 7300 previu o pagamento às pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. A definição desses critérios, pela lei 14.284/21, é de R\$ 105,00 mensais para extrema pobreza e R\$ 210,00 para pobreza (art. 4º, §1º). Entretanto, o parágrafo 6º permite a ampliação destes valores por ato do Executivo. Considerando que tais critérios impedem sobremaneira o acesso de famílias em situação de vulnerabilidade ao benefício, é o caso de, por ato do executivo, providenciar a sua atualização. A Defensoria Pública da União, em NT do Comitê Renda Básica<sup>114</sup>, de acordo com outros parâmetros legais, estudos do DIEESE e

<sup>113</sup> Disponível em [https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2022/09/Nota\\_tecnica\\_sgai\\_renda\\_cidade\\_001-1.pdf](https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2022/09/Nota_tecnica_sgai_renda_cidade_001-1.pdf).

<sup>114</sup> <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/NOTA-TECNICA-01-RENDA-BASICA-CIDADA-versao-revisada-2.0.1-24.06-1.pdf>

do Banco Mundial, sugeriu a adoção do critério de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo para acesso ao benefício.

c) A existência de benefícios sujeitos a condições irrazoáveis e a variáveis ditas meritocráticas, como a previsão de pagamentos por mérito esportivo e escolar. Além de contrariar a ideia de uma renda básica, transferências de renda nestes moldes acabam por aprofundar desigualdades, ao invés de reduzi-las, na medida em que méritos escolares e esportivos, via de regra, são mais difíceis de se alcançar por famílias em maior carência.

d) Valor do benefício insuficiente para as necessidades básicas de uma família, o que contraria tanto a Lei nº 10.835/04 quanto a decisão do MI 7300.

e) Manutenção da “fila de espera”. A realidade em diversos municípios do Brasil é de dificuldade no cadastro e atualização dos CadÚnico, haja vista a diminuição nos repasses federais ao Sistema Único de Assistência Social. Em reuniões com Secretarias Municipais de diferentes regiões do país, relatou-se à Defensoria que o cadastro no CadÚnico pode demorar até 8 meses ou mais. Sem o cadastro, a população perde o acesso aos benefícios de transferência de renda. Assim, cria-se uma fila de espera de diversas camadas: primeiro, de pessoas aguardando o cadastro no CadÚnico e, depois, de pessoas cadastradas esperando o primeiro pagamento. Impõe-se uma solução nacional e estrutural para que o acesso ao benefício seja simplificado e acelerado, a fim de tornar a política pública mais eficiente.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 114/2021 incluiu o parágrafo único ao art. 6º da Constituição Federal, garantindo a “todos os brasileiros em situação de vulnerabilidade social” uma “renda básica familiar, garantida pelo poder público”.

Entretanto, o texto constitucional apresenta duas oportunidades de aprimoramento. Em primeiro, a expressão “brasileiro” contraria a melhor técnica

legislativa e o texto do *caput* do art. 5º, que assegura a inexistência de distinção, de qualquer natureza, entre brasileiros e não nacionais residentes no país. Do mesmo modo, a Lei 10.835/04 também garante a Renda Básica a brasileiros e não nacionais residentes.

Em segundo lugar, a Lei 10.835/04, na esteira das experiências exitosas nacionais e internacionais, determina que o pagamento da Renda Básica seja *per capita*, ao passo em que a EC 114/2021 utilizou a expressão “familiar”.

Assim, o texto do parágrafo único do art. 6º acaba por ser mais restritivo do que a legislação atual vigente, de modo que a Defensoria Pública da União sugere a atuação do governo para a alteração de seu texto, o que pode ser feito no processo legislativo da PC 29/2020, aprovada no Senado Federal e atualmente esperando deliberação na Câmara dos Deputados.

Desse modo, sugere-se as seguintes adequações ao programa de transferência de renda (Auxílio Brasil / Bolsa Família), para cumprimento da decisão proferida no Mandado de Injunção nº 7.300 e aprimoramento da política pública:

a) a adoção de critério *per capita*, sem condicionantes irrazoáveis ou critérios de distinção, exceto aqueles relacionados ao estabelecimento de prioridades em razão do grau de vulnerabilidade social;

b) a elevação do valor do benefício, a fim de assegurar o gozo dos direitos mínimos, o que pode ser feito por Decreto do Executivo, nos termos do art. 4º, §6º, da Lei 14.284/2021, com sua atualização anual.

c) a elevação dos recortes de acesso ao benefício por Decreto do executivo, nos termos do art. 4º, parágrafo 6º, da Lei 14.284/2021, atualizando as definições de pobreza e extrema pobreza. A DPU sugere a utilização de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo ou similar, com atualização anual.

d) a diminuição do tempo para obtenção do benefício, pela reestruturação do SUAS e atuação conjunta com municípios e estados para atualização dos cadastros da população vulnerabilizada;

e) as adequações orçamentárias necessárias para cumprimento da decisão judicial do MI 7300.

**D) AUXÍLIO EMERGENCIAL - art. 16, caput e §2º, I, da Portaria MC 806, de 17 de agosto de 2022**

**Tema:** Limitação de defesa em processo administrativo de resarcimento de auxílio emergencial.

**Norma:** art. 16, caput e §2º, I, da Portaria MC 806, de 17 de agosto de 2022

“Art. 16. O beneficiário quando da ciência, prevista no artigo 12, poderá apresentar defesa em até 30 (trinta) dias, sendo que o respectivo resultado será disponibilizado somente no sistema VEJAE. (...) § 2º No caso de decisão desfavorável à defesa, o beneficiário poderá: I - interpor recurso administrativo em até 30 (trinta) dias, a partir da disponibilização da decisão desfavorável à defesa, no sistema VEJAE;”

**Recomendação:** Disponibilização de meio alternativo de apresentação de defesa e/ou recurso administrativo contra as ações de comunicação prévia para restituição voluntária e de cobrança administrativa de resarcimento do auxílio emergencial pelos cidadãos que não possuem cadastro ou acesso à plataforma Gov.br/sistema VEJAE, a fim de garantir o contraditório e a ampla defesa no processo administrativo federal.

**Justificativa:**

A Portaria MC 806/2022 dispõe acerca do procedimento de resarcimento do auxílio emergencial, regulamentando o Decreto 10.990/2022 e os arts. 28 e 29 da Lei 14.284/2021.

A referida portaria prevê que a defesa administrativa e o recurso administrativo contra as ações de comunicação prévia para restituição voluntária e de cobrança administrativa serão apresentados *somente* por meio do sistema VEJAE disponível mediante acesso à plataforma Gov.br (art. 12, *caput* e §2º, II).

Ocorre que o acesso à plataforma Gov.br depende de cadastro e de uso de login e senha pessoal e intransferível, de modo que nem todos os cidadãos que receberam o auxílio emergencial dispõem de cadastro e acesso a essa plataforma, ou ainda de ferramentas digitais que permitam esse acesso.



## **2.21. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

**Normas sob análise:** Veto ao inciso XVI do art. 24 da Lei 13.844/2019 e Decreto nº 10.713/2021, b) Decreto nº 10.833 de 07 de outubro de 2021

### **A) Lei 13.844/2019 e Decreto nº 10.713/2021**

**Tema:** Extinção do CONSEA e reestruturação da CAISAN

**Norma:** Veto ao inciso XVI do art. 24 da Lei 13.844/2019 e Decreto nº 10.713/2021

**Problemas identificados:** ausência de participação e controle social na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas para o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA)

**Recomendações:** a retomada da implementação do SISAN, garantindo o funcionamento efetivo dos seus componentes, especialmente do CONSEA e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Revogação do Decreto nº 10.713/2021.

### **Justificativa:**

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consiste na realização do direito de todos e todas ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis, conforme preceitua o art. 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

É um direito humano universal, reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 25); no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11); no Protocolo de San Salvador,

internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 3321 de 30 de dezembro de 1999 (art. 12).

Ademais, no âmbito interno, é assegurado por meio da Constituição Federal (art. 6º) e de leis infraconstitucionais que versam sobre o tema (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, Alimentação Escolar – Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009; Programa Auxílio Brasil; e Programa Alimenta Brasil – Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021). Outras leis, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069 de 13 de julho de 1990) e da Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição também fazem menção a esse direito<sup>115</sup>.

A LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formularia e implementaria políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi previsto como parte integrante do SISAN, sendo órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, tendo as seguintes atribuições (art. 11, II da Lei nº 11.346/2006):

- a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;
- b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;
- c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de

---

<sup>115</sup>

Disponível em [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_alimentacao\\_nutricao.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf). Acesso em 25.11.2022.

- ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;
  - e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;
  - f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

Importante mencionar, entretanto, que a existência do CONSEA antecede em muito ao ano de 2006. Foi instituído pela primeira vez no Governo de Itamar Franco, por meio do Decreto nº 807/93. Ao Conselho foi atribuída a tarefa de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (movimentos sociais e ONGs) na revisão dos programas federais então existentes e de elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria<sup>116</sup>. O CONSEA, porém, foi extinto em 1995, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O Conselho foi novamente instituído em 2003, no primeiro mandato do governo Lula<sup>117</sup>, passou a ser regulamentado pela Lei nº 11.346/2006, no art.11, II e §§2º, 3º e 4º, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e funcionou ativamente até o final de 2018. Órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, não era um conselho deliberativo, mas sim consultivo e propositivo.

Em janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória 870/2019, além da extinção do CONSEA, foi prevista a revogação do art. 11, II e §§2º, 3º e 4º da Lei nº 11.346/2006. Todavia, a conversão da referida Medida Provisória em Lei não

---

<sup>116</sup> Disponível em <https://ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/133-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/269-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>, acesso em 18/11/2022

<sup>117</sup> Disponível em <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/acontece-na-epsjv/questoes-por-tras-da-extincao-e-das-mudancas-na-composicao-de-conselhos>, acesso em 18/11/2022

manteve a revogação do art. 11, II e §§2º, 3º e 4º da Lei nº 11.346/2006, que voltou a vigorar no texto original.

Além disso, a Lei 13.844/2019, resultante da conversão da MP 870/2019, ao não fazer menção ao CONSEA, acabou por não alterar a eficácia da LOSAN no que diz respeito ao Conselho, vez que de acordo com a Lei de Introdução ao Código Civil:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

Portanto, as disposições da LOSAN relativas ao CONSEA continuam vigentes. Cabe ressaltar ainda que apesar do veto a recriação do CONSEA, o Decreto nº 6272/2007, que dispôs sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, não chegou a ser alterado pelo Governo atual.

No entanto, ao mesmo tempo que as disposições estão vigentes, não foi definido um *locus* para o Conselho, o que na prática levou à sua extinção ou não funcionamento desde janeiro de 2019. Consequentemente, nenhuma de suas funções - como, por exemplo, a realização da Conferência Nacional para definir as prioridades para o 3º Plano Nacional de SAN - , foram desenvolvidas.

Acrescente-se a ausência de interesse do Governo Bolsonaro na participação popular para a elaboração de políticas públicas, fato evidenciado pela revogação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, por meio do Decreto nº 9.759 de 27 de abril de 2019.

Na condição de órgão de assessoramento direto da Presidência da República, o CONSEA exerceu com autonomia, senso crítico e reconhecida

seriedade e competência seu papel de participação e controle social da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas para o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA).

É longa e bastante significativa a lista de políticas, programas e ações públicas que tiveram origem no CONSEA ou que contaram com a participação decisiva do Conselho, sempre com base no diálogo entre as representações da sociedade civil e dos órgãos de governo que o compõem. Também cabe destacar as inúmeras e distintas atividades desempenhadas nesta instância, a saber: o debate e análise sobre indicadores e dados da fome e da ocorrência de outras situações de insegurança alimentar e nutricional (como obesidade); o processo de tradução do conhecimento técnico e científico sobre soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) para a população em geral por meio de materiais didáticos; a realização de debates sobre temas importantes à sociedade brasileira, buscando assim fomentar decisões efetivas do ponto de vista econômico, social e cultural<sup>118</sup>.

Neste sentido, destaca-se, ainda o importante papel do CONSEA no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), fato evidenciado, dentre outros pontos, pela inclusão, na Lei nº 11.947, de 2009, da obrigatoriedade de que pelo menos 30% do valor repassado a Estados, Municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, com prioridade para os assentamentos da reforma agrária e as comunidades indígenas e quilombolas, como afirma Francisco Menezes, ex-presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>119</sup>.

Mas não foi só o pilar da participação social que foi aniquilado. A própria Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional,

<sup>118</sup> Disponível em <https://pesquisassan.net.br/nota-publica-sobre-a-extincao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/> acesso em 20/11/2022

<sup>119</sup> Disponível em <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/acontece-na-epsjv/questoes-por-tras-da-extincao-e-das-mudancas-na-composicao-de-conselhos>, acesso em 18/11/2022

responsável pela articulação dos diferentes setores de governo, foi atingida pelo Decreto nº 9.759, de 27 de abril de 2019, que restringia os diferentes colegiados, só voltou timidamente em meados de 2020 quando da publicação do Decreto nº 10.713, de 07 de junho de 2021, onde foram definidas composição e funções muito aquém do Decreto anterior Decreto nº 6.273 de 23 de novembro de 2007.

O Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), apontou que 33,1 milhões de pessoas não têm garantido o que comer e se encontram e situação de insegurança alimentar grave — o que representa 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome, considerando o inquérito anterior realizado em 2020<sup>120</sup>.

Pelo exposto, recomenda-se a retomada da implementação do SISAN, garantindo o funcionamento efetivo dos seus componentes, especialmente do CONSEA e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que tem como finalidade promover a articulação dos órgãos e entidades da administração pública afetos à área de Segurança Alimentar e Nutricional de modo a avançar no diálogo interfederativo para compartilhamento de compromissos de financiamento e desenvolvimento de programas e ações.

### **B)Decreto nº 10.833/2021**

**Tema:** Flexibilização das normas e da Lei nº 7.802/89 que tratam da liberação e/ou reclassificação desenfreada de agrotóxicos no Brasil.

**Norma:** Decreto nº 10.833/2021.

**Problemas identificados:** graves impactos para a saúde humana, o meio ambiente, os/as trabalhadores/as, as comunidades e a agricultura brasileira.

**Recomendação:** adoção de novo Decreto, a ser construído com participação social e interinstitucional, de modo a regulamentar a pesquisa, a

---

<sup>120</sup> Disponível em <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/09/OLHESumExecutivoINGLES-Diagramacao-v2-R01-02-09-20224212.pdf>. Acesso em 25.11.2022.

experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

### **Justificativa:**

Os argumentos utilizados nesta proposição foram extraídos da Nota Técnica emitida pela Campanha Contra os Agrotóxicos e Pela Vida<sup>121</sup>, em outubro de 2021, que traçou as principais mudanças, retrocessos e possíveis ilegalidades, presentes no decreto nº 10.833/2021.

A lei atual, de 1989, e seu Decreto regulamentador, de 2002, garantiram o avanço econômico do setor, com algum controle da liberação de produtos biocidas. Ao mesmo tempo, permitiram que a agricultura orgânica e os sistemas agroecológicos pudessem se desenvolver como modelos alternativos à dependência química na produção agrícola no Brasil.

Há quase duas décadas existe uma movimentação para a alteração dessas duas legislações visando diminuir o controle do registro e uso de agrotóxicos, em especial daqueles que vêm tendo restrições em outros mercados por serem muito tóxicos.

No Congresso Nacional tramita o Projeto de Lei nº 6.299/2002, conhecido como “Pacote do Veneno”, que visa alterar a lei de Agrotóxicos em quesitos muito importantes: 1. flexibiliza o registro de produtos associados a doenças incapacitantes, irreversíveis e/ou letais; 2. retira o poder de atuação das áreas de saúde e meio ambiente para gestão de aprovação de novos agrotóxicos; 3. compromete o acesso a informações importantes sobre o registro e os produtos usados no país; 4. deixa aberta a fabricação de produtos sem registro no Brasil.

---

<sup>121</sup> Disponível em <https://contraosagrotoxicos.org/formularios-2/nota-tecnica-sobre-o-decreto-10-833-de-07-de-outubro-de-2021-que-altera-a-regulamentacao-da-lei-de-agrotoxicos/>, acesso em 24/11/2022.

Por conta das graves consequências apresentadas em tais propostas, instituições de ensino e pesquisa, como FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz), INCA (Instituto Nacional de Câncer) e instituições governamentais como ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), IBAMA (Instituto Nacional de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis), MPF (Ministério Público Federal), MPT (Ministério Público do Trabalho), DPU (Defensoria Pública da União), bem como a ONU (Organização das Nações Unidas) e diversas organizações acadêmicas e da sociedade civil se manifestaram CONTRA a aprovação desse projeto de lei, que aguarda votação no Senado. O livro Dossiê Contra o Pacote do Veneno e Em Defesa da Vida (2021) contém os posicionamentos e as respectivas análises técnico-científicas desses documentos e das mudanças previstas no Pacote do Veneno.

Sem prévio debate no Congresso Nacional ou com a sociedade, o Decreto Presidencial de 7 de outubro incorporou o que de mais crítico havia no Pacote do Veneno. Agora, o uso de agrotóxicos torna-se ainda mais ameaçador para a saúde e o meio ambiente. Além disso, o Decreto coloca a agricultura brasileira mais longe de alcançar as exigências de importantes mercados consumidores preocupados com as crises hídrica, energética e climática e com a proteção da saúde e do meio ambiente.

Em resumo, a nota técnica supramencionada destaca que o Decreto 10.833/2021:

- Prejudica a atuação dos órgãos essenciais para a proteção da saúde e do meio ambiente, sobrepondo a esses direitos, interesses políticos e econômicos.
- Reduz o acesso à informação para a população em geral, mas também para os órgãos municipais e estaduais que terão ainda mais dificuldades de exercerem suas funções.
- Não diferencia os produtos com maior potencial de induzir doenças como o câncer daqueles que causam efeitos menos graves, permitindo que esses produtos obtenham registro com mais facilidade.

- Torna o mercado brasileiro o paraíso dos agrotóxicos mais tóxicos, ineficazes e obsoletos. Este cenário impactará sobremaneira a população, principalmente a agricultura brasileira, por não ser um mercado de interesse para que fabricantes ofereçam produtos com maior tecnologia de eficácia e segurança.
- Permite que países com maior regramento frente ao uso de agrotóxicos e com legislações mais protetoras restrinjam a importação de produtos brasileiros.

O tema se mostra de grande relevância, pois entre janeiro de 2019 e junho de 2022 (Governo Bolsonaro), foram liberados mais de 1.800 novos agrotóxicos no país<sup>122</sup>, sendo certo que muitas destas substâncias não são mais usadas nos Estados Unidos e na União Europeia (UE). De acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), pelo menos 37 dos agrotóxicos registrados desde 2019 são proibidos nos EUA e na UE por causa da toxicidade à saúde. Quando se considera os ingredientes ativos, o número cresce: 44% dos 475 agrotóxicos registrados no Brasil em 2019 foram banidos nos países europeus, segundo um relatório do Greenpeace<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Disponível em Disponível em <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/quase-metade-dos-agrotoxicos-liberados-por-bolsonaro-sao-proibidos-na-uniao-europeia1>, acesso em 25/11/2022.

<sup>123</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/03/04/agrotoxicos-banidos-na-ue-e-eua-encontram-terreno-fertil-no-brasil.ghtml>, acesso em 25/11/2022.



## 2.22. MORADIA, CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E RURAIS

**Normas sob análise:** Lei n. 14.118/2021 e Decreto n. 10.600/2021; Memorando Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA

### A)Lei n. 14.118/2020 e Decreto n. 10.600/2021

**Tema:** Programa Casa Verde e Amarela

**Norma:** Lei n. 14.118/2021 e Decreto n. 10.600/2021

**Problemas identificados:** corte orçamentário de 95% no programa habitacional; inexistência de políticas interfederativas de pagamento de aluguel social (art. 22, Lei n. 8.742/93) e subsídios suportados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (art. 23, Lei n. 11.124/2005).

#### **Recomendações:**

- Alterar o Decreto n. 10.600/2021, incluindo os subsídios financeiros previstos no artigo 23, I, §1º, IV, da Lei n. 11.124/2005
- Publicar atos administrativos que orientem os municípios a implementarem o aluguel social e a estabelecerem políticas de subsídios para garantir o acesso à moradia interligado às demais políticas socioassistenciais de oferta de emprego, garantia à saúde, alimentação, educação, etc.

#### **Justificativa:**

É inequívoco o amparo que o direito humano à moradia possui no ordenamento jurídico nacional<sup>124</sup> e nos mecanismos internacionais de reconhecimento e promoção dos direitos humanos<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> O direito à moradia foi incluído no rol direitos fundamentais na Constituição Federal com a edição da Emenda Constitucional n. 26/2000. O Brasil é Brasil signatário do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e culturais (ONU,1966), que reconhece o direito à moradia em seu diploma, documento ratificado e incorporado ao ordenamento pátrio em 1992 (Decreto n. 591/92).

<sup>125</sup> Segundo a Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU<sup>[21]</sup>, a moradia adequada deve incluir: segurança da posse (toda pessoa tem o direito de morar sem o medo de remoção compulsória ou

Entretanto, a universalização do direito à moradia ainda encontra grandes desafios no país. Nos termos do Relatório "Deficit Habitacional no Brasil 2016-2019", estruturado pela Fundação João Pinheiro, no período se observou um crescimento de 4,6% ao ano das habitações precárias<sup>126</sup>.

A Campanha Despejo Zero denuncia que mais de **123.153 famílias** estão ameaçadas de remoção durante a pandemia no Brasil e que mais de **23.500 famílias** foram removidas durante o período de março de 2020 a outubro de 2021<sup>127</sup>.

A atuação conjunta de uma rede de entidades na Campanha, além da defesa do direito à moradia nos casos de violação, foi responsável pela promulgação da **Lei n. 14.216, de 7 de outubro de 2021**, que suspendeu as remoções durante a pandemia.

Por sua vez, no âmbito do Poder Judiciário o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a **Recomendação n. 90, de 2 de março de 2021**, em que insta o Poder Judiciário a realizar uma avaliação mais criteriosa das remoções coletivas, bem como seja cumprida a resolução 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).

Na mesma linha, no bojo da **ADPF 828**, o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu pedido de suspensão de despejos e desocupações em razão da pandemia de Covid-19, conforme critérios da Lei n. 14.216/2021. A suspensão foi

forçada); disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos (a moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica, além de outros serviços indispensáveis); custo acessível (o custo da moradia não deve comprometer a subsistência do indivíduo); habitabilidade (a moradia tem que oferecer condições de proteção contra eventos climáticos adversos); não discriminação e priorização de grupos vulneráveis (a moradia deve ser acessível todos os grupos sociais, independentemente de condições particulares); localização adequada (a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social); adequação cultural (a forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras). Cf. Disponível em: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=46&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt).

<sup>126</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf).

<sup>127</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf).

mantida até o dia 31 de outubro de 2022 e, em 02 de novembro de 2022, sobreveio decisão do STF que referendou a tutela provisória incidental para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada das desocupações<sup>128</sup>.

Sem um programa do governo federal que cofinancie e oriente o pagamento do aluguel social nos municípios e Estados, bem como que fortaleça os programas habitacionais, o déficit habitacional no Brasil e a especulação imobiliária permanecerão como causas-motriz das violências produzidas pelos processos de despejo e desocupação no país.

Vale frisar que o programa federal “Casa Verde e Amarela”, instituído pela Lei n. 14.118/2021 c/c Decreto n. 10.600/2021, que substituiu o programa “Minha Casa Minha Vida”, sofreu um corte de 95% no orçamento de 2023<sup>129</sup>, o que impactará diretamente no descumprimento dos deveres do Estado brasileiro no que diz respeito à garantia de moradia às famílias necessitadas.

Além de alterar e fortalecer os programas habitacionais a nível federal, é imprescindível que a próxima Administração Pública esteja atenta a políticas presentes na Lei Orgânica de Assistência Social e na Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei n. 11.124/2005).

Nesse espeque, cite-se a previsão do artigo 22, da Lei n. 8.742/93, que prevê a implementação de benefícios eventuais para cidadãos e famílias em

<sup>128</sup> Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

<sup>129</sup> Disponível em <https://imoveis.estadao.com.br/casa-verde-e-amarela/bolsonaro-corta-95-das-verbas-do-casa-verde-e-amarela-para-2023/>. Acesso em 18.11.2022.

situação de vulnerabilidade. A ausência de moradia caracteriza situação de vulnerabilidade apta a justificar o pagamento de benefícios como o auxílio aluguel.

O Decreto nº 6.307/2007, o qual regulamenta a Lei nº 8.742/93, prevê a falta de domicílio como um dos fatores aptos a colocar uma pessoa em vulnerabilidade temporária, de forma a necessitar do auxílio do Poder Público até sua recuperação<sup>130</sup>.

Com base nesse dispositivo, diversos Municípios possuem legislações específicas para o auxílio aluguel, fixando requisitos, condicionantes e período pré-definido para as prestações do benefício. Cite-se, por exemplo, a Lei Municipal nº 1.666/2012 de Manaus/AM.

Há, portanto, autorização federativa para a criação desse importante benefício assistencial e seria de grande relevância que o ente federal buscassem incentivar a implementação nos municípios mediante fortalecimento das políticas de cofinanciamento vinculadas à implementação do aluguel social.

Outro ponto de necessário avanço nas políticas de moradia reside na Lei n. 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

<sup>130</sup> Art. 1º Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de **vulnerabilidade temporária** e de **calamidade pública**.

§ 1º Os benefícios eventuais integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

[...]

Art. 7º A situação de **vulnerabilidade temporária** caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I - riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II - perdas: privação de bens e de segurança material; e

III - danos: agravos sociais e ofensa.

Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

**I - da falta de:**

c) **domicílio**;

[...]

IV - de desastres e de calamidade pública; e

V - de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Art. 8º Para atendimento de vítimas de **calamidade pública**, poderá ser criado benefício eventual de modo a assegurar-lhes a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia, nos termos do [§ 2º do art. 22 da Lei nº 8.742, de 1993](#).

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

A Defensoria Pública da União ajuizou a Ação Civil Pública n. 50286648520164047100, que teve como objetivo garantir que a União concedesse o auxílio-moradia a todas as pessoas cadastradas como em situação de rua no Cadastro Único, tendo como base o artigo 23, I, §1º, IV, da Lei n. 11.124/2005<sup>131</sup>.

A União é ré no processo e, até o momento, não houve solução consensual para o litígio coletivo.

Esses, portanto, são pontos que clamam por uma regulamentação a nível federal que altere o Decreto n. 10.600/2021, incluindo os subsídios financeiros previstos no artigo 23, I, §1º, IV, da Lei n. 11.124/2005, bem como a partir da publicação de atos administrativos que orientem os municípios a implementarem o aluguel social e estabeleçam políticas de subsídios para garantir o acesso à moradia.

---

<sup>131</sup> Art. 23. Os benefícios concedidos no âmbito do SNHIS poderão ser representados por:  
I – subsídios financeiros, suportados pelo FNHIS, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias, respeitados os limites financeiros e orçamentários federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;

(...)

§ 1º Para concessão dos benefícios de que trata este artigo serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

IV – concepção do subsídio como benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, ajustando-a ao valor de venda do imóvel ou ao custo do serviço de moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação;



## 2.23. REFORMA AGRÁRIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

**A) Normas:** Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Portaria nº 26, de 4 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Instrução Normativa nº 105, de 29 de janeiro de 2021, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**Problemas identificados:** Programa Titula Brasil. Prejuízos e retrocessos à política de regularização fundiária e reforma agrária. Favorecimento de grileiros e grandes latifundiários. Fomento aos conflitos no campo.

**Recomendações:** Revogação da Portaria Conjunta MAPA e INCRA 01/2020, da Portaria MAPA 26/2020, da Instrução Normativa INCRA 105/2021 e reestruturação do INCRA.

### **Justificativa:**

O Programa Titula Brasil possibilita que o Incra repasse aos municípios signatários a obrigação de coletar documentos, realizar vistorias e promover o georreferenciamento de lotes em assentamentos de reforma agrária ou em terras sob domínio da União. Todo o processo ocorre dentro de um aplicativo, que transmite os dados ao Incra para a análise documental e decisão final sobre a titulação.

Com a simplificação do processo de regularização fundiária e a descentralização de sua execução para os municípios, a titulação fica ainda mais suscetível a pressões locais de grandes latifundiários e grileiros e ao favorecimento

de interesses particulares, fomentando conflitos no campo<sup>132</sup>.

Além de ensejar a municipalização da regularização fundiária de terras públicas e permitir maior influência de poderes locais, o Programa Titula Brasil facilita processos de regularização permitindo que os próprios interessados apresentem os documentos ao Núcleo Municipal de Regularização Fundiária, dispensando qualquer avaliação prévia da existência de conflitos possessórios.

Apesar de o Titula Brasil abranger todo território nacional, sua implementação tem ocorrido especialmente na Amazônia Legal. Até abril de 2022, 39% dos municípios que aderiram ao Programa se encontram nessa região, onde também se concentram os maiores índices de desmatamento do bioma<sup>133</sup>.

Ressalta-se que a entrega de títulos de domínio sem a oferta de apoio técnico e financeiro adequados favorece o abandono das terras pelas famílias beneficiadas e a comercialização dos lotes, desvirtuando os preceitos constitucionais referentes à reforma agrária.

Paralelamente à terceirização do processo de regularização fundiária para os municípios, tem-se um contexto de completo desmonte do Incra através da diminuição, ano após ano, dos recursos destinados às atribuições essenciais da autarquia, tais como assistência técnica e extensão rural; monitoramento de conflitos agrários e pacificação no campo; consolidação de assentamentos rurais; aquisição de terras; reforma agrária e regularização fundiária; e concessão de crédito.

Sobre o tema, assim se manifestou o Conselho Nacional de Direitos Humanos em recente Nota Pública sobre os abruptos cortes promovidos pelo governo federal no orçamento destinado à regularização fundiária quilombola, à

<sup>132</sup> [Titula Brasil transfere fiscalização a investigados por trabalho escravo e invasão de terras indígenas - De Olho nos Ruralistas](#); [Prefeitos do Titula Brasil são acusados de grilagem e fraudes fundiárias no Mato Grosso - De Olho nos Ruralistas](#); [Titula Brasil beneficia madeireiros na nova fronteira do desmatamento - De Olho nos Ruralistas](#); [No Pará, envolvidos no Dia do Fogo disputam influência sobre programa Titula Brasil - De Olho nos Ruralistas](#)

<sup>133</sup> [Titula Brasil promove conflitos de interesse, | Direitos Humanos \(brasildafato.com.br\)](#)

política indigenista e à política de reforma agrária:

Enquanto em 2015 o orçamento para “Educação no Campo” era de R\$ 32.550.000,00, em 2022 é de apenas R\$ 17.935.268,00; para “Aquisição de Terras” deixou de ser R\$ 800.000.000,00 em 2015 para R\$ 2.435.000,00 em 2022; em relação à “Consolidação de Assentamentos” de R\$ 281.934.900,00 em 2015 para R\$ 66.736.198,00 em 2022; para “Inclusão Produtiva” de R\$ 333.132.704,00 em 2015 para R\$ 25.300.000,00 em 2022. Ou seja, cortes expressivos que promovem na prática a paralisação da Reforma Agrária<sup>134</sup>. [grifo nosso]

Sabe-se que, em tese, os poderes constituídos têm legitimidade para tomar decisões discricionárias que, eventualmente, possam representar alguma insuficiência na irrestrita concretização de um direito específico. Nada obstante, questão diversa é a deliberada opção de completo esvaziamento da política pública fundiária, comportamento que configura evidente negação de vigência da Constituição Federal.

Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA), expressou, em 18 de janeiro de 2019, a sua preocupação com os inúmeros atos de violência contra trabalhadores rurais no Brasil, resultado da visível inércia dos órgãos estatais:

A Comissão reitera que a ausência, os atrasos excessivos dos processos de demarcação ou titulação das terras, bem como a interrupção desses processos, podem provocar um ambiente propício para o surgimento de conflitos, ao permitir a entrada de fazendeiros ou camponeses em terras tradicionais ou ancestrais. Reitera também que isso contribui para a perda de territórios e terras tradicionais; para o desalojamento e o deslocamento interno e, finalmente, para o reassentamento das pessoas afetadas; para a destruição e a contaminação do meio ambiente tradicional; para o esgotamento dos recursos necessários à sobrevivência física e cultural das comunidades afetadas; e para sua desorganização social e comunitária. Consequentemente, a CIDH recomenda que sejam atendidas as causas estruturais relacionadas aos conflitos vinculados à luta pela terra, com o fortalecimento de políticas públicas dirigidas à reforma agrária e de programas voltados para a prevenção e o atendimento da violência no campo<sup>135</sup>. (grifamos)

---

<sup>134</sup> Conselho Nacional de Direitos Humanos. Nota Pública 05/2022. Disponível em: <[https://web.facebook.com/conselhodedireitoshumanos/photos/a.249886872041404/1561799810850097/?\\_rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/conselhodedireitoshumanos/photos/a.249886872041404/1561799810850097/?_rdc=1&_rdr)>.

<sup>135</sup> Nota nº 009/19, disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/009.asp>

Por fim, é importante destacar que o Estado Brasileiro poderá sofrer responsabilização internacional pelas violações de direitos humanos decorrentes de sua omissão indevida caso esgotados os instrumentos internos para a interrupção e/ou reparação dessas violações, nos termos do art. 46, item 1, a, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica).

Diante do exposto, a DPU se manifesta pela revogação da Portaria Conjunta Mapa e Incra 01/2020; da Portaria Mapa 26/2020 e da Instrução Normativa Incra 105/2021, bem como pela reestruturação te recomposição orçamentária do Incra.

**B) Norma: Instrução Normativa nº 112, de 22 de dezembro de 2021, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**

**Problemas identificados:** Esvaziamento da política de reforma agrária. Transformação de assentamentos em ativos financeiros. Fomento de conflitos no campo.

**Recomendação:** Revogação da Instrução Normativa INCRA 112/2021.

**Justificativa:**

Através da Instrução Normativa 112/2021, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária estipulou regras específicas para a cessão de áreas em assentamentos para grandes empreendimentos de mineração, energia hidrelétrica e obras de infraestrutura.

A norma foi publicada poucos dias após a celebração de um contrato de concessão de uso entre a autarquia e a mineradora canadense Belo Sun. Através do instrumento, o INCRA autorizou a redução do Projeto de Assentamento (PA) Ressaca e da gleba Ituna, situados na Volta Grande do Xingu (Pará) – mesma

região onde se encontra a Usina Hidrelétrica Belo Monte. A Defensoria Pública da União defende a nulidade de tal negociação em uma ação civil pública em curso na Justiça Federal de Altamira.

Atualmente, registram-se mais de 20 mil requerimentos minerários ativos na Agência Nacional de Mineração (ANM) que visam à exploração de minérios em áreas de assentamentos do Incra. A maioria está nos Estados da Amazônia Legal. Dos 8.372 assentamentos listados pelo INCRA em todo país, 3.309 (39%) são alvos de requerimentos minerários. Desses, 1.480 (44,7%) se situam na Amazônia Legal<sup>136</sup>.

Sendo assim, ao publicar a IN 112/2021, o INCRA regulamentou a possibilidade de transferência de áreas públicas para mineradoras e outros grandes empreendimentos sem qualquer tipo de consulta pública, fomentando ainda mais a insegurança jurídica das populações assentadas que vivem no meio rural em situação de vulnerabilidade.

Ressalta-se que, através da Portaria Conjunta DNPM/INCRA N° 01/2009, a própria autarquia agrária considera incompatível a atividade minerária quando o empreendimento afeta diretamente o desenvolvimento do projeto de assentamento, total ou parcialmente, ou quando exige a realocação de famílias, ou causa dano ambiental significativo, bem como quando há qualquer conflito de interesse (artigo 5º, §2º). Tal normativa, aliás, evidencia ainda mais a necessidade de participação social da população a ser atingida em momento anterior à concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, de áreas públicas afetadas à reforma agrária e sobre as quais incidem títulos minerários.

Diante do exposto, a DPU se manifesta pela revogação da Instrução Normativa Incra 112/2021.

---

<sup>136</sup> [Incra autoriza venda de assentamentos para mineração sem consulta pública \(infoamazonia.org\)](http://infoamazonia.org)

### C) Instrução Normativa 99/2019/INCRA/Presidência

**Tema:** Regularização de ocupação em assentamento

**Norma:** Instrução Normativa 99/2019/INCRA/Presidência

**Problemas identificados:** restrição à regularização de ocupação em assentamentos criados depois de 22 de dezembro de 2014.

**Recomendações:**

- Alterar os art. 65, p. único, II, e 70, *caput*, da Instrução Normativa 99/2019/INCRA/Presidência para as seguintes redações:

Art. 65 [...]

Parágrafo único [...]

I - [...]

II – Ocupantes passíveis de regularização, caso a ocupação tenha ocorrido até 22/12/2015 e, para os projetos de assentamento criados depois de 22/12/2014, caso a ocupação, inclusive na forma de acampamento, tenha ocorrido até um ano antes da data de criação.

Art. 70. O processo de regularização de ocupação de uma única parcela com área de até quatro módulos fiscais, instaurado de ofício ou a pedido do interessado, servirá para averiguar o cumprimento cumulativo das seguintes condições:

I - início da ocupação e da exploração da parcela pelo interessado até 22 de dezembro de 2015, ou a pelo menos um ano antes da data de criação do assentamento, inclusive na forma de acampamento, para aqueles projetos criados depois de 22/12/2014, devidamente comprovada pelo requerente.

**Justificativa:**

Os termos da legislação de regência da matéria conduzem a uma gestão ineficiente da política de reforma agrária, pois admitem a regularização de ocupação em assentamento apenas para os projetos criados há pelo menos dois anos contados da data 22/12/2016, ou seja, apenas para assentamentos criados até 22/12/2014 (art. 26-B da Lei 8.624/93); e, ao mesmo tempo, (b) dão preferência aos candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária que sejam trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade social (art. 19, III, da Lei 8.624/93).

Assim, trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade social com perfil para a reforma agrária, que frequentemente são também ocupantes com exploração efetiva, mas sem autorização prévia, de área de assentamento, embora tenham preferência na seleção por edital, não podem ter sua situação regularizada nos projetos de assentamento criados depois de 22/12/2014, ainda que não haja candidatos excedentes selecionados anteriormente via edital para o mesmo projeto. Isso força a Administração Pública a retomar áreas de assentamento que posteriormente serão concedidas preferencialmente às mesmas pessoas afetadas pela retomada.

Nessa situação, por exemplo, estão cerca de 42 famílias que ocupam o PA Jacy Rocha/Antônio Araújo, em Prado/BA, cód. BA0026000, criado 30/04/2015, conforme processo/INCRA/nº 54160.001035/2015-47, muitas das quais têm perfil para a reforma agrária e ocupavam a área de assentamento desde muito antes de sua criação.

O marco temporal de criação do assentamento não tem, portanto, o sentido de moralizar ou dar eficácia à gestão dos assentamentos, passados seis anos da edição da Medida Provisória 756/2016. Oportunamente, deve ser excluído da própria Lei 8.629/93. Para essas finalidades, basta o marco temporal de ocupação do assentamento, desde que não haja candidatos excedentes já selecionados via edital. A alteração normativa proposta amplia a eficácia da Lei 8.629/93 para novos assentamentos, confere eficiência à gestão realizada pelo INCRA e, consequentemente, contribui para o avanço da política constitucional de reforma agrária.

**D) Decreto 9.311/2018/Presidência da República, Decreto 10.592/2020/Presidência da República e Instrução Normativa 99/2019/INCRA/Presidência**

**Tema:** Regularização fundiária indevida

**Norma:** art. 18, §2º, do Decreto 9.311/2018/Presidência da República, e art. 27, §4º, da Instrução Normativa 99/2019/INCRA/Presidência

**Problemas identificados:** regularização fundiária sem vistoria em casos de conflito fundiário ativos, mas não registrados na Ouvidoria Agrária.

**Recomendações:**

- Incluir o inciso “V” no art. 18, §2º, do Decreto 9.311/2018/Presidência da República:

Art. 27 [...] inalterado  
 §4º [...] inalterado  
 I a IV – inalterados  
 V- quando o imóvel já tiver sido objeto de pedido de regularização, mesmo que tenha havido desistência do pretendente ou alteração deste.

- Alterar o item “e” do art. 27, §4º, da Instrução Normativa 99/2019/INCRA/Presidência, e incluir o inciso “f”, para incluir nova hipótese de vistoria impositiva:

Art. 27 [...] inalterado  
 §4º [...] inalterado  
 a a d. inalterados  
 e. quando o imóvel já tiver sido objeto de pedido de regularização, mesmo que tenha havido desistência do pretendente ou alteração deste.  
 f. de ofício, referentes ao poder de fiscalização da autarquia. (deslocado)

Atualmente, a titulação e a regularização fundiária são processadas com base em declarações do pleiteante e em documentos e registros do Governo Federal, por meio da Plataforma de Gestão Territorial do INCRA, o que implica maior celeridade para esse processo. A exceção são os casos que exigem vistoria, como as hipóteses de conflito fundiário declarado ou registrado na Ouvidoria.

Contudo, há casos frequentes em que o conflito fica registrado apenas no processo de regularização fundiária anterior ao sistema atual, como o sistema SEI ou outro, hipótese que não foi contemplada como impositiva de vistoria.

Com efeito, existem pedidos de regularização em que o pleiteante não exerce efetiva posse sobre o imóvel, que é ocupado por outrem, incluindo trabalhadores hipossuficientes e populações tradicionais. Nesses casos, não existe conflito possessório que implique a atuação da Ouvidoria Agrária, mas a pretensão de regularização constitui um conflito de pretensões sobre a área, e este pode constar dos processos anteriores de regularização fundiária sobre o imóvel.

Com a nova sistemática, o pleiteante pode desistir do pedido anterior ou fazer-se substituir por outro interessado, para se valer dos requisitos menos restritivos atuais e da ausência de vistoria.

Assim, havendo pedido anterior de regularização fundiária, ainda que tenha sido arquivado por desistência ou por alteração do interessado, o processamento não deve ser realizado com base apenas nas declarações do pleiteante e nos registros do Governo Federal; impõe-se a necessidade de vistoria do imóvel, permitindo aos técnicos do INCRA a avaliação da situação atual de ocupação e as informações constantes dos processos anteriores.

#### **E)Decreto n. 9.311/2018/Presidência da República**

**Tema:** Critério de renda para o Programa Nacional de Reforma Agrária

**Norma:** art. 7º do Decreto 9.311/2018/Presidência da República

**Problemas identificados:** restrição à regularização de ocupação em caso de trabalhadores que exercem serviços públicos remunerados para a própria comunidade, por superação do requisito de renda per capita.

**Recomendações:**

- Inclusão de novo parágrafo no art. 7º do Decreto 9.311/2018/Presidência da República, para constar o seguinte:

Art. 7º [...] inalterado

§§1º a 5º. inalterados

§6º Nas hipóteses do parágrafo anterior, se a renda per capita extrapolar um salário-mínimo em razão de serviço público remunerado exercido no interesse e no interior da comunidade abrangida pelo projeto de assentamento pleiteado, poderá ser deferido o pedido de inscrição, fundamentadamente, desde que fique comprovada a capacidade de exploração da unidade familiar e os demais requisitos do PNRA.

### **Justificativa:**

A regulamentação atual do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária impede a regularização de ocupantes que exercem atividades públicas no interior da comunidade, como professores e profissionais de saúde da família, mesmo quando tais atividades são, nos casos concretos, compatíveis com a exploração familiar do lote e a renda não excede sobremaneira os requisitos objetivos atualmente estipulados.

Requisitos objetivos de renda tendem a se tornar defasados com o tempo e há precedentes relevantes na Jurisprudência brasileira que consideram que eles, isolados de uma análise socioeconômica mais ampla, não são fundamento suficiente para a restrição de direitos.

Além disso, essa restrição, se considerada de forma isolada, pode prejudicar os demais beneficiários, retirando da comunidade prestadores de serviço público de interesse comunitário e essencial para a fixação das pessoas no campo. Por isso, necessária previsão para que a interpretação da regra seja condizente com as situações concretas identificadas pelos servidores do INCRA em análise mais ampla.

### **F) Regimento Interno do INCRA**

**Tema:** Concentração dos atos de criação de assentamentos em terras públicas.

**Norma:** art. 109 da Portaria 531/2020/INCRA/Presidência.

**Problemas identificados:** centralização do ato de criação de assentamento, inclusive em terras públicas federais, limitando o poder de atuação dos órgãos regionais (Superintendências) e dificultando a efetivação da reforma agrária.

**Recomendações:**

- Alterar o art. 109, IV, da Portaria 531/2020/INCRA/Presidência, fazendo constar o seguinte:

Art. 109 [...] inalterado  
I a III – inalterados  
IV - autorizar o Superintendente Regional a encaminhar à Administração Central as propostas de decretação de interesse social para fins de reforma agrária, para fins de desapropriação;

**Justificativa:**

A redação atual desse dispositivo exige a manifestação dos Comitês de Decisão Regional inclusive para declaração de interesse social para fins de reforma agrária sobre imóveis públicos sob gestão do INCRA. Não há na tradição brasileira essa declaração de interesse social, salvo para desapropriação de imóveis particulares. O INCRA tem como função precípua a reforma agrária, de forma que é pressuposto o interesse social na destinação dos imóveis sob sua gestão para a reforma agrária.

O regimento interno anterior não previa essa hipótese de declaração de interesse social, que acaba restringindo a atuação das Superintendências regionais, centralizando e afunilando o processo de criação de assentamentos. Tal previsão, inclusive, não consta da atual Estrutura Regimental do INCRA, conforme Decreto 11.232/2022/Presidência da República. Assim, deve ser retomada a estrutura anterior, em que o ato de criação de assentamento não se submetia ao Comitê de Decisão Regional.

**G) A revogação do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a empresa Belo Sun Mining Ltda.**

- Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021 e Ação Civil Pública nº 1001161-22.2022.4.01.3903.

**Problemas identificados:**

- invalidade do procedimento de desafetação e apropriação ilegal de terras pela Belo Sun;
- subdimensionamento da área concedida e redução injustificada da área diretamente impactada;
- existência de famílias que atualmente vivem em parte da área desafetada;
- ausência de participação social na elaboração do contrato;
- inadequação das medidas compensatórias;
- e impossibilidade de recebimento, por parte de ente público, da participação nos resultados da lavra;
- falta de análise técnica sobre a possibilidade de coexistência entre assentamento rural e o empreendimento minerário na região.

**Recomendações:**

- A revogação do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021
- O acatamento dos pedidos formulados em face do INCRA na Ação Civil Pública nº 1001161-22.2022.4.01.3903.

**Justificativa:**

Por meio do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021, a INCRA constituiu, em favor da concessionária, **BELO SUN MINERAÇÃO LTDA**, o “*direito de Uso, de 2.428,00 hectares, sendo que a área sobreposta ao PA Ressaca corresponde a 1.439,00 ha e a área sobreposta à Gleba Ituna é de 989,00 ha, todas de domínio do INCRA*” para exploração minerária através do **Projeto Volta Grande** (PVG), licenciado pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS).

Importante ressaltar que o Projeto de Assentamento (PA) Ressaca está situado na região conhecida como Volta Grande do Xingu, incidindo nos municípios de Senador José Porfírio e Altamira. É circundado por outros projetos de reforma agrária, como o PA Assurini, situado na Volta Grande; o PA Itapuama; o PA Itatá; o PDS Itatá; e o PA Laranjal.

Nos últimos anos, vários instrumentos foram firmados entre o INCRA e a citada mineradora para agilizar os procedimentos necessários à implantação do megaempreendimento mineral, entre estes, notadamente a possibilidade de “desafetação” de área destinada à reforma agrária. Tais instrumentos culminaram na entabulação, em 26 de novembro de 2021, do Contrato de Concessão de Uso nº 1224/2021.

Em razão dos vícios identificados, e, do risco à política constitucional de reforma agrária, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública do Estado do Pará ingressaram com a Ação Civil Pública Cível nº 1001161-22.2022.4.01.3903, com o objetivo de que o Poder Judiciário declaração de nulidade do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021, bem como ao reconhecimento, no âmbito do Projeto Volta Grande de Mineração, do direito de consulta pública anteriormente à cessão de quaisquer áreas públicas afetadas à reforma agrária. Atualmente, a ACP está em fase de contestação, em que já foram indicadas todas as provas a se produzir.

# ESCOLA MUNICIPAL CORAÇÃO DE JESUS

ADM. JOSÉ WILSON  
APOIO. ESATUR



## **2.24. DIREITO À EDUCAÇÃO**

### **Problemas e temas identificados:**

- Desigualdade no acesso à educação; redução do investimento público;
- Descumprimento e fragilização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- Carência de abordagem intersetorial;
- Ausência de política pública de educação inclusiva;
- Incentivo do governo federal à educação domiciliar (homeschooling);
- Ausência de um plano nacional de educação antirracista;
- Incentivo pelo governo federal ao projeto inconstitucional de “Escola sem Partido”;
- Militarização das escolas.

**Normas de referência:** Constituição Federal; Lei n. 9.394/1996; Lei n. 13.005/2014.

### **Recomendações:**

- Revogar a Emenda Constitucional nº 95 para excluir a educação pública do regime de austeridade fiscal por ela imposto. A educação é a principal ferramenta de combate à desigualdade estrutural que caracteriza a sociedade brasileira;
- Financiar adequadamente a educação, cumprindo com a previsão da Lei nº 13.005/2014, do Plano Nacional de Educação; regulamentando e implementando adequadamente o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da definição de fatores de ponderação adequados às necessidades das respectivas etapas e modalidades, da regulamentação e implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) por meio do Sistema Nacional

de Educação, e da regulamentação e implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), imprescindível para a boa e equitativa distribuição dos 2,5 p.p. correspondentes à complementação VAAR da União ao Fundo; e recompondo o orçamento para as Instituições de Ensino Superior, com retomada das bolsas de pesquisa e de investimentos dedicados a ensino, pesquisa e extensão universitária.

- Adotar diretrizes pedagógicas assertivas e propositivas em matéria de educação inclusiva. Isso inclui aportar na política educacional, de forma prioritária, temas relacionados à educação antirracista, educação especial na perspectiva inclusiva e educação para as diversidades de gênero e orientação sexual. Inclui também retomar as agendas inclusivas e de sucesso da extinta Secadi/MEC. Trata-se de assuntos que perpassam toda a história da formação do Brasil, porém, em uma perspectiva subalternizada e estereotipada, cabendo ao Estado promover políticas públicas educacionais aptas a conferir protagonismo a esses grupos historicamente vulnerabilizados.
- Fortalecer o Ensino Médio do país, garantindo um ensino de qualidade, com financiamento adequado e profissionais com formação adequada, condições de trabalho e valorização; com aprofundamento das disciplinas e inclusão de perspectivas críticas para a formação para a cidadania; e extinguindo quaisquer políticas que visem formação de mão-de-obra barata e desincentivo ao acesso ao ensino superior. Na mesma perspectiva, é preciso ampliar as condições para um acesso inclusivo ao ENEM, etapa fundamental para a democratização do acesso ao ensino superior. E, por fim, revisar a Lei de Cotas, continuando e fortalecendo sua política de ação afirmativa de forma permanente e sustentada.

### **Comentários:**

Antonieta de Barros, primeira mulher negra eleita no Brasil, ostentava em sua bandeira política o poder revolucionário e libertador da educação para todos. Nascida em Florianópolis, Estado de Santa Catarina, aos 17 anos, fundou o curso particular “Antonieta de Barros”, com o objetivo de combater o

analfabetismo de adultos “carentes”.<sup>137</sup> Professora e jornalista, foi eleita deputada estadual por seu Estado de origem, no ano de 1934. Em seus discursos, destacava que “na vida dos povos civilizados, o direito que corre em paralelo ao direito e ao dever do trabalho é o direito da instrução. É um direito que é de todos, tem sido entre nós até nossos dias, infelizmente, em geral, um privilégio de alguns, daqueles a quem a fortuna sorri, daqueles que possuem a felicidade monetária”<sup>138</sup>.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos consagrou o direito à educação como um dos direitos sociais indispensáveis para uma vida digna. No art. 13º, 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), constata-se que os Estados-partes reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. O mesmo dispositivo afirma que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e do sentido da sua dignidade. Registra, ainda, que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil em uma sociedade livre, promover compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos raciais, étnicos e religiosos.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, o direito à educação ganhou capítulo próprio entre os arts. 205 e 214. No entanto, já no art. 6º o constituinte foi expresso no sentido de inserir a educação entre o rol dos direitos sociais, sendo o primeiro a ser listado, com a ideia de que é uma porta para a garantia de outros direitos.

O texto constitucional, no art. 205, afirma que a “educação é um direito de todos e um dever do Estado”, e tem como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho. A igualdade e a diversidade, dentre outros, compõem o rol de princípios a serem

<sup>137</sup> TORRES, Aline. Antonieta de Barros, a parlamentar negra pioneira que criou o Dia do Professor. *El País*, Florianópolis, 14 out. 2020. Disponível em: <https://brasilelpais.com/opiniao/2020-10-15/antonietade-barros-a-parlamentar-negra-pioneira-que-criou-o-dia-do-professor.html>. Acesso em: 09 mai. 2022.

<sup>138</sup> VIDAS NEGRAS: A Educação Liberta. Locução de: Tiago Rogero. Entrevistada: Flávia Persson. Spotify, 02 jun. 2021. Podcast. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/2fX3UvtOAW8oo98jDrhIVM?si=PuWKZCT-SfCS3nudb1uvIA>>. Acesso em: 11 mai. 2022.

considerados no sistema de ensino (“igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”).

No plano infraconstitucional, a Lei n. 9.394/1996 inseriu no ordenamento jurídico a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). O art. 1º prevê uma série de etapas no processo formativo das pessoas, os quais contribuem para a concretização daqueles objetivos previstos na Constituição da República. Em outras palavras, a família, a convivência humana, o trabalho, as instituições de ensino, os movimentos sociais, as organizações da sociedade civil e as manifestações culturais compõem uma estrutura que culmina no desenvolvimento da pessoa e do seu senso de cidadania.

O fluxo estabelecido por esse processo formativo é permanente, e colabora para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, I). Não por acaso o legislador ordinário, posteriormente, incluiu outros três princípios para orientar o sistema de ensino brasileiro: (i) consideração com a diversidade étnico-racial (incluído pela Lei n. 12.796/2013); (ii) garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (incluído pela Lei n. 13.632/2018); (iii) respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdecegas e com deficiência auditiva (incluído pela Lei n. 14.191/2021).

No ano de 2014, foi promulgada a Lei n. 13.005, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Mais uma vez, entre outros objetivos, há expressa menção ao objetivo de superar as desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação. Aparece, também, a “promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental”.

O PNE prevê 20 metas a serem cumpridas até o ano de 2024, período em que encerra a vigência da lei, nos termos do art. 214 da Constituição da

República<sup>139</sup>. Uma das características do Plano é que ele possui vinculação específica de recursos para o seu financiamento, com prevalência sobre os Planos Plurianuais.

Entretanto, após 8 (oito) anos de vigência do PNE, o cenário apresenta expressiva estagnação, associada a movimentos de retrocesso e precarização das políticas públicas destinadas à educação. Números apresentados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação dão conta de que das 20 (vinte) metas previstas, apenas 5 (cinco) tiveram cumprimento parcial, sendo que estas últimas dizem respeito a metas não ambiciosas e que já estavam próximas do seu cumprimento.<sup>140</sup>

A título de exemplo, note-se a Meta n. 6: “Oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica”. No ano de 2014, havia 42.665 escolas e 6,5 milhões de matrículas com jornada integral. Já no ano de 2020, os números caíram para 27.969 escolas e 4,8 milhões de matrículas, o que representa uma perda de aproximadamente 15 mil escolas e mais de um milhão e meio de matrículas<sup>141</sup>.

### **Panorama da desigualdade no acesso à educação**

O tratamento precário dispensado pelo governo brasileiro às políticas de acesso à educação pública vai de encontro aos movimentos orientados à afirmação do Estado Democrático de Direito, à primazia da dignidade da pessoa

<sup>139</sup> CRFB, art. 214. “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (...) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

<sup>140</sup> CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanço do Plano Nacional de Educação.** São Paulo, 20 jun. 2022. Disponível em: < <https://campanha.org.br/noticias/2022/06/20/a-3-anos-do-final-da-vigencia-plano-nacional-de-educacao-apresenta-45-das-metas-em-retrocesso-e-sofre-com-falta-de-dados/>>. Acesso em: 31 out. 2022.

<sup>141</sup> CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanço do Plano Nacional de Educação.** São Paulo, 20 jun. 2022. Disponível em: < <https://campanha.org.br/noticias/2022/06/20/a-3-anos-do-final-da-vigencia-plano-nacional-de-educacao-apresenta-45-das-metas-em-retrocesso-e-sofre-com-falta-de-dados/>>. Acesso em: 31 out. 2022.

humana e à redução das desigualdades sociais, todos objetivos da Defensoria Pública, conforme art. 3º-A da Lei Complementar n. 80/1944 (redação da LC n. 132/09). Acresça-se a isso o fato de que o Estado brasileiro, historicamente, tem falhado no enfrentamento da pobreza e das múltiplas vulnerabilidades que assolam a maioria da população brasileira.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em seu Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, afirmou que a desigualdade no País é estrutural em razão da discriminação histórica da qual são vítimas alguns grupos específicos.<sup>142</sup> Diga-se, por oportuno, que há uma tendência dos órgãos que compõem o Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos de promover relatórios temáticos com recortes específicos para a situação de grupos historicamente vulnerabilizados. Não por acaso, no Relatório a CIDH “ressalta a grande importância que a política educacional tenha caráter tanto universal quanto inclusivo, atentando para os grupos que historicamente se situaram à sua margem”<sup>143</sup>.

Em relação à população afrodescendente, menciona-se os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2019, que apontam que a taxa de analfabetismo alcança 9,1% das pessoas negras, enquanto o percentual de pessoas brancas aponta 3,9%. Na área rural o percentual salta para 20,7% das pessoas negras e 11% das pessoas brancas.<sup>144</sup>

Outro ponto digno de nota diz respeito ao acesso à educação para as pessoas trans e travestis. Nesse sentido, cita-se a Resolução n. 12/2015, do extinto Conselho Nacional de Luta contra a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, vinculado ao então Ministério

<sup>142</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. [S.l.]: OEA, 2021. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

<sup>143</sup> *Idem, ibidem*, p. 164.

<sup>144</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 41, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf). Acesso em: 16 mai. 2022.

dos Direitos Humanos<sup>145</sup>, que estabeleceu parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas trans e travestis no sistema de ensino. Posteriormente, o Ministério da Educação, no ano de 2018, editou a Portaria n. 33/2018, que assegura o uso, em toda a rede de Educação Básica do País, do nome social por pessoas trans e de gênero diverso com mais de dezoito anos de idade.

Em que pese a legislação acima referida, verifica-se que os estereótipos negativos e o preconceito ainda obstruem o acesso à educação para as pessoas trans, travestis ou de outra identidade de gênero não hegemônica. Não são raros os relatos de violência contra pessoas LGBTQI+ no ambiente escolar e acadêmico, o que tem causado um número expressivo de evasão por parte dessas pessoas.<sup>146</sup> No ponto, a partir da perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, é inadequado o norte apontado pelo Projeto de Lei n. 7.180/2014, que visa coibir a educação com perspectiva de gênero no ambiente escolar. Lembra a CIDH<sup>147</sup> que esse Projeto de Lei tende a violar o artigo 13.2 do Protocolo de San Salvador no que toca ao direito à liberdade de expressão dos educadores<sup>148</sup>.

A educação com perspectiva de gênero, assim como a educação antirracista, são questões estruturantes para um debate maduro, com viés inclusivo, no que se refere ao direito humano à educação.

No que se refere às mulheres, dados do IBGE de 2021 dão notícia de um aumento do nível de escolaridade das mulheres em relação aos homens, inobstante a situação no mercado de trabalho permaneça bastante desvantajosa

<sup>145</sup> O Conselho Nacional de Luta contra a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais foi extinto pelo Governo Federal por meio do Decreto n. 9.759/2019.

<sup>146</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estudantes LGBT se sentem inseguros nas escolas, aponta pesquisa.** Fonte: Agência Câmara de Notícias, 18 out. 2017.

<sup>147</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Situação dos direitos humanos no Brasil.** Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. [S.I.]: OEA, 2021, p. 167. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2022.

<sup>148</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”.** Disponível em: <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>. Acesso em: 16 mai. 2022.

para as pessoas do sexo feminino. Tanto no que toca à frequência ao ensino fundamental (de 6 a 14 anos) quanto em relação à frequência na faixa etária entre 15 e 17 anos, identifica-se uma paridade no acesso, com percentual de 87,1% para mulheres e 87,4% para homens.<sup>149</sup> Em relação à população de 25 anos ou mais de idade com curso superior completo, o IBGE faz um recorte de raça e gênero, atendendo às boas práticas do Direito Internacional dos Direitos Humanos: os números apontam um percentual de 20% para homens brancos e de 23% para mulheres brancas; de 7% para homens negros e 10% para mulheres negras.

O legislador tem emitido sinais no sentido de vislumbrar na educação um instrumento sólido de enfrentamento ao caráter discriminatório da sociedade brasileira. Exemplo disso são as leis n. 10.639/2003 (estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira") e 11.645/2008 (estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”), ambas referenciadas mais de uma vez pela ONU. A Lei n. 13.146/2015, nos arts. 27 a 30 trata do direito à educação para as pessoas com deficiência.

Entretanto, o cumprimento dos mencionados diplomas legais ainda carece de prioridade por parte do Governo Federal, e revela-se mais um ponto a ser objeto de questionamento no que se refere à garantia de uma educação pública inclusiva.

### **O impacto da pandemia de COVID-19 no acesso à educação**

A pandemia de COVID-19 trouxe inúmeros desafios para os Estados no que se refere ao acesso a direitos para as pessoas em maior situação de vulnerabilidade. A crise sanitária impactou gravemente os direitos humanos de quem, sobretudo, já se encontrava em um contexto de dificuldades para acesso ao

---

<sup>149</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de Gênero: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil.** Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2022.

mínimo indispensável para uma vida digna. Não por acaso, a CIDH, por meio da Resolução n. 1/2020, reconheceu que o continente americano se caracteriza por disparidades sociais em que a pobreza e a pobreza extrema constituem um problema transversal a todos os Estados da região.<sup>150</sup> Esse cenário impediu que milhões de pessoas tomassem medidas básicas de prevenção contra a doença, notadamente aquelas inseridas em grupos vulnerabilizados.<sup>151</sup>

A CIDH também recomendou aos Estados que garantissem o acesso à educação para crianças e adolescentes, com os estímulos que sua idade e nível de desenvolvimento exigissem. Há especial menção ao acesso à educação on-line para as crianças e adolescentes com deficiência, de forma a evitar a exclusão digital.<sup>152</sup>

Em abril de 2020, o Presidente da República editou a Medida Provisória n. 934, que estabeleceu normas excepcionais para sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior, em virtude da emergência causada pela Pandemia de COVID-19. O texto dispensa, excepcionalmente, as escolas de educação básica da obrigatoriedade de observar o mínimo de 200 (duzentos) dias letivos de trabalho escolar.

No mesmo período, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer CNE/CP n. 5/2020, que dispôs sobre a “Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia de Covid-19”. Neste documento, o CNE define atividades pedagógicas não presenciais como sendo “o conjunto de atividades realizadas com mediação tecnológica ou não a fim de garantir atendimento escolar essencial durante o período de restrições para

<sup>150</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução n. 1/2020. **Pandemia e Direitos Humanos nas Américas**, p. 3. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2022.

<sup>151</sup> *Idem, ibidem*, p. 3.

<sup>152</sup> *Idem, ibidem*, p. 16.

realização de atividades escolares com a presença física de estudantes na unidade educacional da educação básica ou do ensino superior”<sup>153</sup>.

Com o objetivo de fortalecer o diálogo e a transparência acerca das políticas públicas educacionais pensadas pelo Estado brasileiro como respostas à crise sanitária, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em parceria com outras organizações da sociedade civil, emitiu Nota Técnica na qual aponta situações potencialmente atentatórias ao direito à educação básica obrigatória.<sup>154</sup> Dentre elas, destacam-se: (i) exclusão de estudantes e de professores(as) das “atividades não presenciais” por não possuírem acesso à internet e/ou por falta de equipamentos eletrônicos como computadores, tablets ou smartphones; (ii) desconsideração às situações socioeconômicas das famílias de estudantes da educação básica das redes públicas, à medida em que se impõe maiores responsabilidades às famílias sobre a realização das atividades escolares; (iii) desproteção alimentar de crianças e adolescentes; (iv) indução ao uso precoce de equipamentos eletrônicos por crianças e à interação em aplicativos e redes sociais, com eventual exposição a conteúdos inadequados e publicidade, em violação às normas de proteção à infância e à adolescência.<sup>155</sup>

A então relatora especial da ONU pelo Direito à Educação, Koumbou Boly Barry, em relatório sobre o impacto da COVID-19 no direito à educação, com o qual a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi chamada a contribuir no grupo de especialistas, reconheceu que a discriminação estrutural impactou de maneira mais severa os grupos mais vulnerabilizados e marginalizados. A relatora aponta que o problema afetou com mais intensidade países onde o sistema de

<sup>153</sup> CONSELHO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. **Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19.** Parecer CNE/CP n. 5/2020. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category\\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 jul. 2022.

<sup>154</sup> CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; CEDECA CEARÁ; GRUPO DE PESQUISA DIREITO À EDUCAÇÃO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E ESCOLA; REDE ESCOLA PÚBLICA E UNIVERSIDADE. **Recomendações para a disponibilização e a coleta de dados sobre as ações das redes de ensino relacionadas às atividades educacionais durante a pandemia da Covid-19** [Nota Técnica]. São Paulo/Fortaleza: CNDE/CEDECA-CE/DiEPEE-UFABC/REPU, 2020.

<sup>155</sup> *Idem, ibidem*, p. 8-9.

educação pública é frágil, bem como onde não há confiança entre cidadãos e instituições públicas.<sup>156</sup>

De fato, um número significativo de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e cultural não dispõem de acesso à internet e dispositivos informáticos. O cenário de crise humanitária tende a agravar situação financeira de muitas famílias, de forma a aumentar o fosso de desigualdade que já identificava a sociedade brasileira mesmo antes da pandemia. Não por acaso, Boly Barry lembra que “a dependência excessiva das ferramentas de aprendizagem online para garantir a continuidade da educação pode exacerbar as desigualdades”<sup>157</sup>.

No Brasil, uma pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva apontou que 55% dos estudantes das favelas do País ficaram sem estudar na pandemia. Cerca de 34% não conseguiu participar por falta de acesso à internet, e outra parcela (21%) não estava recebendo as atividades da escola ou faculdade na qual estava matriculada<sup>158</sup>. Essa realidade potencializa o surgimento de uma série de outros fatores de vulnerabilização da vida. É por esse motivo que a relatoria para o direito à educação menciona que não se trata apenas de garantir uma educação inclusiva mas, também, de assegurar a prestação de uma série de outros serviços sociais essenciais aos grupos marginalizados, tais como saúde, moradia, alimentação e emprego. Em outras palavras, tendo-se em conta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a resposta à crise sanitária deve ser multidimensional e multisetorial.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> ONU. **Right to education: impact of the COVID-19 crisis on the right to education; concerns, challenges and opportunities**, 15 June 2020 (A/HRC/44/39). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-impact-covid-19-crisis-right-education>. Acesso em: 13 jul. 2022.

<sup>157</sup> *Idem, ibidem*, p. 11.

<sup>158</sup> INSTITUTO LOCOMOTIVA. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://ilocomotiva.com.br/clipping/o-globo-maioria-dos-alunos-que-moram-em-favelas-ficou-sem-estudar-na-pandemia-mostra-pesquisa/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

<sup>159</sup> ONU, *op. cit.*, p. 22.

## Financiamento das políticas públicas educacionais

A Emenda Constitucional n. 95/2016 (Emenda do “Teto dos Gastos”) inaugurou um período de congelamento do investimento público em áreas que são essenciais para o combate à desigualdade estrutural presente na sociedade brasileira. De acordo com esse novo regime fiscal, previsto constitucionalmente por 20 anos, até o ano de 2036, sendo medida extrema inédita no mundo, “o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante máximo do ano anterior reajustados pela inflação acumulada, em 12 meses medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)”<sup>160</sup>.

A partir da promulgação da EC n. 95/2016, a redução do investimento em políticas sociais vem provocando um denso retrocesso na educação pública brasileira. De um orçamento de R\$ 114,9 bilhões em 2015, a educação contava com uma previsão de R\$ 70,6 bilhões em seu orçamento, o que representa uma diminuição de 38,6%.<sup>161</sup> O principal efeito revela-se na dificuldade de cumprimento dos dispositivos do Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014), que prevê vinte metas a serem cumpridas, da creche ao ensino superior, até o ano de 2024.

A respeito do impacto da EC n. 95/2016, a CIDH expressou preocupação com o assunto, ao lembrar dos “desafios ainda existentes quanto ao acesso à educação infantil e ao ensino superior, a alfabetização de jovens e adultos, a evasão escolar e, especialmente, considerando as desigualdades étnico-raciais no acesso à educação de qualidade”<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> DIREITOS VALEM MAIS. A urgência do fim da Emenda Constitucional 95 no enfrentamento da COVID-19 e no cenário pós-pandemia, 2020. Disponível em: <https://direitosvalemMais.org.br/2020/05/08/documento-tecnico-urgencia-do-fim-da-ec95-no-enfrentamento-da-covid-19-e-no-pos-pandemia/>. Acesso em 10.08.2022.

<sup>161</sup> DIREITOS VALEM MAIS. **Nota Técnica LDO/LOA 2021 e PEC 188:** Piso mínimo emergencial para serviços essenciais, desmonte do Estado pela PEC do pacto federativo e necessidade de mudanças urgentes nas regras físicas. Disponível em: [https://direitosvalemMais.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTATECNICA\\_DVM\\_LOALDOPEC1288.pdf.pdf](https://direitosvalemMais.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTATECNICA_DVM_LOALDOPEC1288.pdf.pdf). Acesso em 10.08.2022.

<sup>162</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Situação dos direitos humanos no Brasil.** Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. [S.I.]; OEA, 2021, p. 164-165. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

O retrocesso do Estado Brasileiro em relação às políticas públicas para a educação também restou evidente por ocasião da análise sobre o cumprimento das recomendações do 3º Ciclo da Revisão Periódica Universal (2017-2021)<sup>163</sup>. Em relatório do Coletivo RPU Brasil, organizado pelo Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH) e cujo capítulo de educação é coordenado pela Campanha, identifica-se que o Estado Brasileiro não vem cumprindo uma série de recomendações que tratam de temas como “inclusão escolar para grupos afrodescendentes”, “Plano Nacional de Educação” e “educação inclusiva e redução da desigualdade escolar”<sup>164</sup>.

### **Alimentação Escolar**

O direito à alimentação adequada está previsto no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil. Está previsto, também, no art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Lei n. 11.947/2009 é considerada um marco histórico fundamental na luta pela segurança alimentar e nutricional das crianças e adolescentes.<sup>165</sup> Ela instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a todas e todos os estudantes da educação básica pública.

Segundo o Observatório da Alimentação Escolar, o PNAE atende cerca de 41 milhões de estudantes, com repasse anual de R\$ 4 bilhões aos 27 estados e 5.570 municípios, cujo valor orçamento dos estados e municípios.<sup>166</sup> Trata-se de política pública extremamente relevante, uma vez que parte substancial dos

<sup>163</sup> A Revisão Periódica Universal (RPU) é um mecanismo pelo qual os países, a partir de relatórios submetidos ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, fazem recomendações uns aos outros com o objetivo de melhorar a situação dos direitos humanos em âmbito global.

<sup>164</sup> RELATÓRIOS COLETIVO RPU BRASIL, março de 2022, p. 18-20. Disponível em: <[https://plataformarpu.org.br/storage/publications\\_documents/VGBTkrKxfPOBwvb0v09E6c1onW2dxu7Uec5z8Ywx.pdf](https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/VGBTkrKxfPOBwvb0v09E6c1onW2dxu7Uec5z8Ywx.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2022.

<sup>165</sup> OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Sobre o PNAE. Disponível em: <[www.alimentacaoescolar.org.br](http://www.alimentacaoescolar.org.br)>. Acesso em: 07 set. 2022.

<sup>166</sup> *Idem, ibidem.*

estudantes beneficiados, é na escola que possuem acesso à única ou principal refeição do dia.

Em razão da pandemia de COVID-19 e a consequente suspensão das aulas presenciais, o fornecimento de refeições nas escolas foi interrompido, causando enorme prejuízos para crianças e adolescentes cujo acesso à alimentação escolar era uma questão de sobrevivência. A propósito do tema, uma pesquisa realizada pelo Observatório da Alimentação Escolar dá notícia de que antes da pandemia, 85% dos(as) estudantes se alimentavam na escola.<sup>167</sup>

A Lei n. 13.987/2020 autorizou a utilização dos recursos do PNAE para o fim de promover a distribuição de alimentos aos estudantes. Ainda assim, em muitas localidades as cestas/kits de alimentos não chegaram ao destino, ou houve atendimento apenas parcial.<sup>168</sup> Informa o Observatório da Alimentação Escolar que 23% dos(as) estudantes não receberam nenhum tipo de assistência alimentar.<sup>169</sup>

### **Educação inclusiva e abordagens interseccionais**

A educação inclusiva é uma concepção de ensino que visa garantir o acesso à educação a todas as pessoas, em sintonia com o princípio da igualdade e não-discriminação. Ela pressupõe a valorização da diversidade, levando em consideração marcadores sociais da diferença que, eventualmente, possam criar obstáculos para que alguns grupos de pessoas usufruam do direito humano à educação na sua plenitude. A educação inclusiva deverá comportar as diversidades

<sup>167</sup> OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Estudantes: O que pensam os/as escolares sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de Covid-19.** Disponível em: <[https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA\\_DADOS\\_ESTUDANTE\\_VF.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA_DADOS_ESTUDANTE_VF.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2022.

<sup>168</sup> OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Sobre o PNAE.** Disponível em: <[www.alimentacaoescolar.org.br](http://www.alimentacaoescolar.org.br)>. Acesso em: 07 set. 2022.

<sup>169</sup> OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Estudantes: O que pensam os/as escolares sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de Covid-19.** Disponível em: <[https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA\\_DADOS\\_ESTUDANTE\\_VF.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA_DADOS_ESTUDANTE_VF.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2022.

étnicas, raciais, culturais, sociais, físicas, intelectuais, sensórias e de gênero, por exemplo.

## **Educação Especial**

O Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.590/DF, definiu que “o paradigma da educação inclusiva é o resultado de um processo de conquistas sociais que afastaram a ideia de vivência segregada das pessoas com deficiência ou necessidades especiais para inseri-las no contexto da comunidade”<sup>170</sup>. O julgado tratava da constitucionalidade do Decreto n. 10.502/2020, que instituiu o “Plano Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva, e com Aprendizagem ao Longo da Vida”, que teve uma lista de organizações da sociedade civil como *amicus curiae*, reunidas na Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva, entre elas a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>171</sup>.

Um outro ponto de muita controvérsia foi o Projeto de Lei nº 4.909/2020, que tinha como objetivo alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) para dispor sobre o ensino bilingue em Libras como primeira língua e Português escrito como segunda língua como uma modalidade de educação básica para educandos com deficiência auditiva, surdos, surdocegos, sinalizantes ou não, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com deficiências associadas.

O PL nº 4.909/2020 foi aprovado e resultou na promulgação da Lei nº 14.191/2021, nos termos almejados pelo autor da proposta. A Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva, em nota pública, se posicionou contrariamente à aprovação do texto legal, sob o argumento de se tratar de “um retrocesso às políticas de inclusão e aos direitos de pessoas surdas, sinalizantes ou não, ao permitir que tal modalidade de ensino seja ministrada em escolas, polos e/ou

<sup>170</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6590 MC-Ref/DF.** Tribunal Pleno. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, 21 de dezembro de 2020.

<sup>171</sup> Conheça mais no livro “Pela Incusão”, editado pelo Instituto Alana e lançado em 2022.

classes especiais, sem garantia de interação com outros grupos sociais”<sup>172</sup>. O Coletivo alerta para o caráter segregacionista e discriminatório da proposta, que confirma a tendência do governo brasileiro de se afastar das diretrizes do Direito Internacional dos Direitos Humanos a respeito do tema.

A título de se prestigiar uma interpretação harmônica e coerente a respeito das normas protetivas que regem os direitos das pessoas com deficiência, é possível que os fundamentos que resultaram na declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 10.502/2020 por parte do STF, subsidiem uma nova ADI contra a Lei nº 14.191/2020.

### **Educação Domiciliar (*homeschooling*)**

No RE 888815/RS, discutia-se o reconhecimento do ensino domiciliar (*homeschooling*) como modalidade de cumprimento pela família, do dever de prover a educação. O STF negou provimento ao recurso, e fixou a seguinte tese: “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”<sup>173</sup>.

A Corte Constitucional poderia ter avançado no sentido de consolidar o entendimento de que a educação domiciliar compromete valores democráticos caros ao pacto civilizatório firmado na Constituição de 1988, tais como a promoção da diversidade e o direito à diferença. É a escola que permite à criança desenvolver os primeiros laços de socialização fora do ambiente familiar, o que lhe possibilitará aprender sobre solidariedade, igualdade, não-discriminação e respeito à diferença.

Além disso, argumentos apontados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação eu audiência pública na Câmara dos Deputados durante a

<sup>172</sup> COALIZÃO BRASILEIRA PELA EDUCAÇÃO INCLUSIVA. **Pela educação inclusiva bilíngue: Nota pública da Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva sobre o Projeto de Lei nº 4.909/2020**, 25 mai. 2021. Disponível em: <<https://inclusaoja.com.br/2021/05/31/nota-da-coalizao-brasileira-pela-educacao-inclusiva-sobre-pl-da-educacao-bilingue/>>. Acesso em: 8 set. 2022.

<sup>173</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 888815/RS**. Tribunal Pleno. Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 12 de setembro de 2018.

última etapa de tramitação do PL nº 3.179/2012 apontam para o grau de negacionismo científico da proposta, já que a pedagogia é uma ciência e precisa ser exercida por profissionais com formação adequada, garantindo uma das dimensões primordiais da qualidade da educação. Ainda, dados do Disque 100 e do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho infantil apontam para o risco aumentado de violência doméstica, abusos sexuais, exploração sexual infantil e trabalho infantil por retirar do direito da criança e do adolescente o espaço de proteção social que a escola representa.

Ao centralizar o fundamento da decisão na ausência de previsão legal, o STF sinalizou ao Congresso Nacional a possibilidade deste regularizar o *homeschooling* por meio de lei. Esse movimento foi feito através do PL nº 3.179/2012, que dispõe sobre a possibilidade de oferta domiciliar na educação básica. Na justificativa, é destacado o direito à liberdade como principal fundamento para a sua proposição. Esse projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados e, atualmente, encontra-se aguardando apreciação no Senado Federal, sob o nº 1.388/2022.

### **Educação Antirracista**

O mito da democracia racial foi recepcionado pelo Governo Brasileiro no período do regime civil-militar (1964-1985) e ainda hoje impõe obstáculos para que o pensamento político, jurídico e social brasileiro identifique as causas e consequências do racismo estrutural para a manutenção de assimetrias de poder entre brancos e negros.

Essa discussão poderia estar em estágio muito mais avançado se o Estado Brasileiro tivesse levado a efeito outra política pública direcionada à educação antirracista: o cumprimento do mandamento legal previsto no art. 26-A da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), com a redação das Leis n. 10.639/2003 e 11.645/2008. De acordo com esse dispositivo, “Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e

indígena”. O § 1º ressalta a importância do viés transdisciplinar do conteúdo programático, com a previsão de abordagem de diversos aspectos da histórica e cultura negra e indígena, e suas contribuições nas áreas social, política e econômica para a formação. São duas Leis citadas inclusive como exemplos a nível internacional de incorporação legal da educação como dimensão do direito cultural, no relatório temático da Relatora Especial da ONU para o Direito à Educação publicado em 2021.

Entretanto, apesar de se tratar de uma política extremamente relevante para o enfrentamento do racismo sistêmico, a ausência de um plano para a sua implementação por parte do governo federal faz com que na prática o art. 26-A ainda seja algo distante da realidade. Constata-se em algumas escolas pelo País uma ou outra atividade excepcional, casuística, com o objetivo de dar concretude a essa política pública. Sem a elaboração, contudo, por parte do governo, via Ministério da Educação, de um plano de execução, com diretrizes pedagógicas específicas, a tendência é a estagnação da medida, que dependerá sempre da boa vontade do gestor local.

### **Militarização nas escolas**

O tema da militarização das escolas foi objeto de atenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no relatório publicado em 2021. O assunto ganhou ênfase com a criação do Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares por meio do Decreto nº 10.004/2019. De acordo com os objetivos, os militares atuariam como monitores das áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa, em escolas públicas estaduais, municipais e distritais regulares que aderirem ao programa.

A CIDH ressaltou que “a garantia do direito à educação requer pedagogia que respeite a individualidade, promova a cidadania e a socialização com respeito aos direitos humanos e que requer pessoal especializado. Neste

sentido, a Comissão chama a atenção para a distinta natureza das forças armadas em comparação com aquela destinada à dinâmica educacional”<sup>174</sup>.

### **Resolução CG-Fies 51/2022**

**Tema:** Financiamento estudantil (Fies) e Transação Resolutiva de Litígios

**Norma:** Resolução CG-Fies 51/2022

**Recomendação:** Regulamentação do art. 5º-A, §§1º a §1º-E da Lei 10.260/2001, para prever as condições especiais de renegociação e alongamento excepcional de prazos para adimplemento de débitos do Fies de beneficiários adimplentes ou que estão inadimplentes por débitos que completam mais de 90 dias de atraso a partir de 30/12/2021.

### **Justificativa:**

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação (MEC) que incentiva o acesso ao ensino superior, concretizando a educação como direito fundamental e dever do Estado (arts. 6º, 205 e 208, V, da CF).

As medidas de restrição à circulação e ao desenvolvimento de atividades econômicas decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em razão da pandemia de Covid-19 desencadearam e/ou intensificaram as dificuldades enfrentadas pelos beneficiários de adimplemento das parcelas do financiamento estudantil. Alguns são os projetos de lei em trâmite que objetivam minimizar os severos impactos da pandemia da Covid-19 aos estudantes e beneficiários do FIES.

---

<sup>174</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. [S.I.]: OEA, 2021, p. 165. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2022.

No período de vigência do DL 6/2020 (20/03/2020 a 30/12/2020), foram suspensas temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (Lei 13.998, de 14/05//2020; Lei 14.024, de 09/07//2020; Resolução CG-Fies 38, de 22/05/2020; Resolução CG-Fies 39, de 27/07/2020). Além disso, foi oportunizada aos beneficiários com contratos até segundo semestre de 2017 (Fies Legado) e inadimplentes a possibilidade de renegociação dos débitos por meio do Programa Especial de Regularização do Fies (Leis 13.530/2017, 13.682/2017, 14.024/2020), regulamentado pelas Resoluções CG-Fies 42/2020 e 43/2021, e a Transação Resolutiva de Litígios (MP 1.090/2021, convertida na Lei 14.375/2022), regulamentada pelas Resoluções CG-Fies 49/2022 e 51/2022 – que vêm sendo indispensáveis para a renegociação dos débitos pelos estudantes e continuidade do acesso à educação (art. 6º CF).

Não obstante, muitos estudantes adimplentes ou que estão inadimplentes por débitos que completam mais de 90 dias de atraso a partir de 30/12/2021 têm a pretensão de obter condições especiais de renegociação e alongamento excepcional de prazos para adimplemento de seus débitos junto ao Fies, mas não se enquadram nas exatas condições regulamentadas pela vigente hipótese de transação regulamentada pela Resolução CG-Fies 49/2022 e, depois, pela Resolução CG-Fies 51/2022.

Embora com a conversão na Lei 14.375/2022 não haja mais a vedação de transação resolutivas de litígios para créditos adimplentes (arts. 5º, §2º, III, e 13), a Resolução CG-Fies 51/2022 não trouxe a devida regulamentação do art. 5º-A, §§1º a §1º-E da Lei 12.260/2001, mas tão-somente dos seus arts. 5º, §4º, e 13.



NÃO À  
MINERACÃO  
NA FÁBRICA DA VIDA

## 2.25. MEIO AMBIENTE E GARIMPO

**Tema:** Garimpo Ilegal e Efeitos Socioambientais

**Normas:** Convenção de Minamata (Decreto nº 9.470, de agosto de 2018). Direito à saúde e à alimentação adequada (art. 6º, *caput*, da Constituição Federal). Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Lei nº 6.259/1975).

**Problemas Identificados:**

A contaminação mercurial atinge populações indígenas, ribeirinhas e urbanas nas áreas de intensa exploração de ouro por garimpos ilegais. A falta de pesquisa sobre o tema e de políticas pública de saúde expõem, desnecessariamente, essa população vulnerável a sequelas irreparáveis.

**Recomendações:**

A Defensoria Pública da União, em colaboração com a sociedade civil organizada, recomenda ao Gabinete de Transição que incorpore nas estratégias para planejamento da ação governamental dos diversos Ministérios a serem estabelecidos (dada a transversalidade do tema), os seguintes tópicos:

**I. Medidas para assegurar a saúde das populações afetadas e vulneráveis:**

a. Elaboração de um plano de mitigação regional dos efeitos da contaminação mercurial, que contemple ações que garantam a segurança hídrica, bem como segurança e soberania alimentar das populações expostas;

b. Notificação junto ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN, dos casos de contaminação mercurial já identificados por meio de pesquisas realizadas por Universidades e institutos de pesquisas e de protocolos de notificação compulsória de novos casos;

c. Treinamento das equipes médicas e de enfermagem dos sistemas públicos de saúde para identificação e encaminhamento de casos suspeitos, com especial atenção as equipes da Secretaria Especial de Saúde Indígena;

d. Implantação e avaliação da efetividade de modelos de Centros de Referência para atendimento dos indivíduos contaminados;

**II. Medidas para assegurar segurança alimentar, hídrica e proteção da pesca:**

a. Moratórias para consumo dos peixes listados com maior teor de contaminação mercurial e desenvolvimento de programas de suplementação alimentar saudável e de baixo carbono para populações afetadas;

b. Garantia de auxílio financeiro para pescadores impactados com eventuais restrições de pesca;

c. Mapeamento dos impactos do garimpo legal aos recursos hídricos nas comunidades afetadas e desenvolvimento de programas de fornecimento de água potável aos atingidos;

d. Elaboração de política informacional às populações atingidas sobre os riscos de contaminação relacionadas ao consumo de peixes listados com maior contaminação;

**III. Implementação da convenção de Minamata:**

a. A retomada dos grupos de trabalho instituídos conjuntamente entre Ministério do Meio Ambiente e de Minas e Energia, assegurando a participação de instituições de pesquisa e representantes da sociedade civil para a elaboração e implementação do Plano de Ação Nacional, a que se refere o anexo C da Convenção de Minamata;

**IV.** Incentivo financeiro aos Institutos de pesquisas e Universidades para continuidade de pesquisas e testagem das populações

vulneráveis, bem como desenvolvimento de programas de monitoramento ambiental de áreas sensíveis à contaminação por mercúrio na Amazônia;

V. Reestruturação dos órgãos ambientais para garantir a efetividade das fiscalizações e das ações de comando e controle para combate ao garimpo ilegal, sobretudo em terras indígenas e unidades de conservação.

### **Justificativas:**

Atualmente quase 94% (noventa e quatro por cento) da área garimpada brasileira (mais de 100 mil hectares) está localizada em estados que integram o Bioma Amazônico, deste percentual, 86% das áreas dedicam-se a extração de ouro. Conforme levantamento realizado pelo Projeto MapBiomas (2021)<sup>175</sup>, estima-se que mais de 50% (cinquenta por cento) da área utilizada por garimpos seja potencialmente ilegal, por estar situada em terras indígenas e unidades de conservação, desprovidas de licenciamento ambiental e medidas de controle da atividade.

Ao menos onze terras indígenas têm sido direta e ostensivamente afetadas. Embora nestas áreas a atividade seja vedada pela inexistência de legislação que regulamente a matéria, aproximadamente 9,3% da área total ocupada por garimpos, coincidem com poligonais de terras indígenas. Esse percentual expõe um aumento de quase 500%<sup>176</sup> da área minerada nesses territórios. Destaque-se que maior impacto recaiu sobre as terras indígenas sob domínio do povo Kayapó, seguido daquelas ocupadas pelo povo Munduruku e pelos Yanomami.

A partir do ano 2010, observa-se uma escalada nos preços de minérios, especialmente ouro e ferro, que até então operavam em estabilidade. Essa elevação nos preços, vem sendo acompanhada gradativamente pela expansão da área alvo

<sup>175</sup> Diniz, C. et al. **Nota Técnica sobre os sedimentos em Suspensão na Bacia do Tapajós**. MapBiomas, 2021.

<sup>176</sup> Modelli, L. **Garimpo cresce quase 500% em Terras Indígenas em dez anos**. 2022. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2022/04/garimpo-cresce-quase-500-em-terrass-indigenas-e-triplica-em-unidades-de-conservacao-em-dez-anos/>

de exploração, que nas últimas três décadas, aumentou dez vezes, somente na Amazônia<sup>177</sup>.

Este movimento do mercado, fora potencializado nos últimos 2 (dois) anos, pela instabilidade econômica desencadeada pela pandemia COVID- 19 e mais recentemente pela guerra entre a Rússia e a Ucrânia, que estimulou ainda mais a busca por ouro, como ativo econômico seguro globalmente. Este panorama representa uma das fases mais ativas de exploração aurífera na história da Amazônia, onde se encontram as maiores províncias minerais do país em decorrência de sua natureza geológica.

A proliferação de garimpos ilegais na Amazônia, gera impactos ao meio biótico e abiótico por conta do desmatamento, movimentação do solo, assoreamento e lançamento de resíduos nos rios e queima de substâncias tóxicas, dentre elas um dos elementos químicos mais nocivos do planeta, o mercúrio. Florestas devastadas, grandes porções de terra revolvidas e arrasadas, rios contaminados e abandonados, assim que se esgotam as possibilidades de extração de ouro. Além disso, a atividade tem gerado consequências graves às populações em decorrência da contaminação, aumento da violência, exploração sexual e do trabalho e invasões de propriedades. Observa-se assim, que o garimpo ilegal de ouro tem sido grande vetor de violações de direitos humanos na medida em que afeta a saúde e a existência digna das populações, bem como representa uma grave ameaça à conservação da biodiversidade da Amazônia, em razão da contaminação mercurial.

O mercúrio, largamente utilizado nos garimpos para permitir a separação do ouro dos demais sedimentos, quando em contato com meio aquático se transforma em metil mercúrio, substância 100 (cem) vezes mais tóxica que o mercúrio em sua forma inorgânica. A partir daí é inserido na cadeia alimentar, quando se acopla ao fitoplâncton que é ingerido por peixes. Aqui talvez se tenha, um dos mais perversos impactos da extração de ouro, já que as populações

<sup>177</sup> IDEM.

amazônicas utilizam os peixes como a principal proteína consumida nas refeições. Com a contaminação, a segurança e soberania alimentar garantidas pela pesca, enquanto atividade que oportuniza trabalho e renda para as comunidades, ficam ameaçadas<sup>178</sup>.

Por se tratar de um elemento bioacumulativo, o mercúrio permanece por aproximadamente 100 (cem) anos na cadeia trófica, sendo extremamente difícil a sua eliminação. Ademais, esta substância detém alto potencial de propagar-se em longas distâncias na atmosfera. Os efeitos da contaminação mercurial já identificados em seres humanos<sup>179</sup>, sinalizam o comprometimento do sistema nervoso (principal), sistema respiratório, e sistema cardiovascular gerando deficiência de concentração, distúrbios visuais, perda de audição e visão, alucinações, fraqueza muscular, depressão, hipertensão, pneumonia e morte. Além disso, deve-se destacar a contaminação intrauterina, vez que o mercúrio passa pela placenta, e ocasiona diversos males aos fetos como é o caso de malformação, déficits de linguagem, aprendizado, atenção e redução do desenvolvimento motor fino<sup>180</sup>.

O Brasil tem sido omissos, à essa problemática. Não há atualmente qualquer protocolo funcional junto ao Sistema Único de Saúde - SUS, específico para notificação de casos de intoxicação por mercúrio derivados de garimpos

<sup>178</sup> Estudo, realizado na Terra Indígena Sawré Muybu, Estado do Pará, avaliou 88 (oitenta e oito) espécimes de 17 (dezessete) espécies de peixes que integram quatro níveis tróficos. Os resultados demonstram que a ingestão de metilmercurio pelos peixes também ultrapassava esses limites “toleráveis”, por organismos internacionais de controle . Por esta razão, as comunidades Munduruku alvo da pesquisa convivem com um cenário de alta exposição e risco de sofrerem com transtornos à saúde decorrentes da contaminação pela ingestão de peixes. (Vasconcellos, A.C.S.; Hallwass, G.; Bezerra, J.G.; Aciole, A.N.S.; Meneses, H.N.M.; Lima, M.O.; Jesus, I.M.; Hacon, S.S.; Basta, P.C. Health Risk Assessment of Mercury Exposure from Fish Consumption in Munduruku Indigenous Communities in the Brazilian Amazon. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2021, 18, 7940)

<sup>179</sup> Estudos identificaram a presença de altos níveis de mercúrio em amostras de cabelo de indivíduos de comunidades do Povo Munduruku, Estado do Pará. Nas 197 (cento e noventa e sete) amostras coletadas, os níveis variaram de 1,4 a 23,9 µg/g, com diferenças significativas entre as aldeias. Os dados sugerem que a exposição crônica ao mercúrio desencadeia efeitos nocivos às comunidades indígenas avaliadas, especialmente em grupos vulneráveis da população, como é o caso das mulheres em idade fértil.

<sup>180</sup> MENESSES, H.d.N.d.M.; OLIVEIRA-DA-COSTA, M.; BASTA, P.C.; MORAIS, C.G.; PEREIRA, R.J.B.; de SOUZA, S.M.S.; HACon, S.d.S. Mercury Contamination: A Growing Threat to Riverine and Urban Communities in the Brazilian Amazon. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2022, 19, 2816.

ilegais de ouro na Amazônia<sup>181</sup>, acarretando subnotificação dos casos e em consequência, ausência de protocolos para identificação e tratamento dos afetados. Além disso, o estímulo político dos últimos anos e a ausência de fiscalização efetiva, contribuíram para o aumento da ilegalidade e avanço do garimpo sobre novas áreas.

A Convenção de Minamata, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 9.470/2018, prevê uma série de medidas a serem adotadas por seus signatários visando proteger a saúde humana e o meio ambiente da exposição antropogênica ao mercúrio (Hg). Entretanto sua implementação no país segue a passos lentos.

Dessa forma, observa-se a necessidade de implementação de ações governamentais, como as sugeridas neste documento, a fim de promover o acesso à saúde à população vulnerável, atingida pela contaminação mercurial, especialmente atingidas em áreas de garimpo ilegal.

---

<sup>181</sup> DE CASTRO, Nathália Santos Serrão; LIMA, Marcelo de Oliveira. The disconnection between the Brazilian health information system and the cases of mercury exposure in Amazon. **Health Information Management Journal**, v. 50, n. 1-2, p. 103-104, 2021.



## **2.26. ACESSO À JUSTIÇA**

### **Normas sob análise:**

- a) Emenda Constitucional n. 80/2014 e art. 107 do ADCT
- b) Decreto n. 11.103/2022
- c) Decreto n. 1.306/1994

### **Problemas identificados:**

- Omissão do Governo Federal na articulação com vistas à implementação da Emenda Constitucional n. 80/2014;
- Ausência de interiorização da Defensoria Pública da União e prejuízo ao acesso à justiça em prol da população necessitada.
- Descontinuidade de projetos de atendimento a públicos hipervulneráveis, a exemplo do Defensoria Sem Fronteiras;
- Necessidade de democratização da gestão dos valores destinados ao Fundo de Direitos Difusos – FDD e da aprovação dos respectivos projetos;
- Necessidade de medidas que importem na desjudicialização e resolução alternativa e extrajudicial de conflitos no âmbito da Administração Pública Federal;
- A ausência de previsão da legitimidade da Defensoria Pública para suspensão de segurança dificulta, para além das demais barreiras, o acesso à Justiça da população vulnerável, e a coloca em posição de inferioridade processual.

### **Recomendações:**

A Defensoria Pública da União recomenda ao próximo governo que incorpore nas estratégias para planejamento da ação governamental os seguintes tópicos:

- Inclusão da Defensoria Pública da União no planejamento orçamentário da equipe de transição para a relativização dos limites impostos pelo art. 107, inciso V e § 1º, do ADCT, permitindo-se um acréscimo orçamentário anual além dos valores da inflação, de forma a viabilizar a interiorização da instituição e ampliação do acesso à justiça em favor do público vulnerável, conforme Nota Técnica n. 16/2021 – ASPLAN/DPU (anexa);
- Criação de estrutura própria no âmbito da Administração Pública Federal (Secretaria Nacional de Acesso à Justiça) para o planejamento, aprimoramento e execução da política pública de acesso à justiça em prol da população em situação de vulnerabilidade, em articulação com a Defensoria Pública, direcionada exclusivamente para o fortalecimento de ações e políticas de ampliação do acesso à justiça ao público necessitado, notadamente para públicos de maior vulnerabilidade;
- Retomada do projeto Defensoria Sem Fronteiras, no âmbito do DEPEN, com a sua ampliação para mutirões de naturezas diversas e focadas em públicos específicos, a exemplo de mães em situação de cárcere.
- Alteração do Decreto n. 1.306, de 09 de novembro de 1994, para ampliação da participação da sociedade civil e inclusão da Defensoria Pública da União no Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD;
- Execução descentralizada de recursos pelo Governo Federal, para viabilizar a execução de projetos em conjunto com a Defensoria Pública, que importem em fortalecimento de suas ações e serviços de acesso à justiça em prol da população necessitada;
- Criação de instâncias administrativas que objetivem a resolução extrajudicial de conflitos e desjudicialização de casos no âmbito da Administração Pública Federal;

- A inclusão da Defensoria Pública no rol do art. 4 da Lei nº 8.437/92, a fim de reconhecer manejo do instrumento processual da suspensão de segurança na proteção dos vulneráveis.

### **Justificativa:**

A Emenda Constitucional n. 80/2014 determinou que até o ano de 2022 todas as sedes jurisdicionais contassem com defensores públicos em número proporcional à demanda. No caso da Defensoria Pública da União, infelizmente, sua presença está restrita a apenas 29% das cidades que contam com unidades do Poder Judiciário e 680 defensores no país inteiro, números distantes da tão necessária meta.

Apesar da existência de um plano de interiorização, a DPU e seus assistidos foram prejudicados pelo chamado “teto de gastos” (EC nº 95/16 e 113/21), pois na qualidade de órgão federal autônomo, ficou impedida de incrementar seu diminuto orçamento para além do IPCA anual. Tal fato sujeitou o congelamento também da distorção de sua capacidade de atendimento frente aos demais órgãos do sistema de justiça.

À revelia do mandamento constitucional, a União não adotou medidas para que no prazo ali estabelecido a Defensoria Pública da União estivesse estruturada em todas as unidades jurisdicionais em condição de paridade com a magistratura (art. 134, §4º, CRFB). O que se viu nos últimos anos foi justamente a inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação.

O diminuto orçamento traduz uma realidade fática em que a DPU de maneira isolada não consegue adotar as medidas necessárias à superação dessa violação generalizada de direitos fundamentais.

É indispensável a conscientização e a contribuição de uma pluralidade de autoridades dos demais poderes constituídos (Legislativo, Executivo e

Judiciário) para a concretude do texto constitucional no que se refere ao direito de acesso à justiça e ao direito à assistência jurídica integral e gratuita.

Existe, pois, um estado de coisas inconstitucional na assistência jurídica integral e gratuita em âmbito federal. Diante desse cenário, é necessária e urgente a adoção de medidas para a superação das violações de direitos fundamentais. Medidas paliativas como convênios e acordos de atendimento ao público, em que pese necessárias por um contexto de urgência, não são soluções permanentes. Para o adequado cumprimento do preceito constitucional insculpido no art. 98, §1º, do ADCT, revela-se imprescindível a ação concertada dos poderes constituídos de modo a priorizar a garantia de acesso à justiça.

De acordo com o IBGE, aproximadamente 142 milhões de pessoas no Brasil sobrevivem com menos de três salários mínimos por mês e mais de 60 milhões possuem rendimento nominal mensal inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo<sup>182</sup>. São essas pessoas que são as principais prejudicadas pelas regras atuais, sobretudo em 71% do território nacional que ainda não conta com o serviço de acesso à Justiça prestado pela DPU e, ao fim e ao cabo, é a elas que esta proposta se destina, incluindo-se grupos hipervulneráveis, como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, entre outros.

A primeira medida é, sem dúvida, a revisão do teto orçamentário imposto à Defensoria Pública da União eis que, nesse ponto, a Emenda Constitucional n. 95/2016 viola o texto constitucional do artigo 98, do ADCT.

Estudo realizado pela Assessoria de Planejamento da DPU estima que para alcançar **todas** as seções judiciais, a DPU precisaria atingir, pelo menos, o número de 1.483 defensores, e incrementar seu orçamento em apenas 9,24% ao ano, além da inflação, ao longo de 10 anos.

---

<sup>182</sup> Disponível em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). CENSO 2010. Amostra – Rendimentos. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/22787?detalhes=true>.

Com orçamento anual de apenas R\$ 600 milhões, ainda que fosse implementado de uma única vez o valor projetado para que a DPU se faça presente em todas as unidades jurisdicionais, o orçamento do órgão sequer alcançaria os valores atualmente disponíveis para a Advocacia Geral da União (AGU), cerca de R\$ 3,8 bilhões; o Ministério Público da União (MPU), R\$ 7 bilhões; e a Justiça Federal da União, com R\$ 12,3 bilhões.

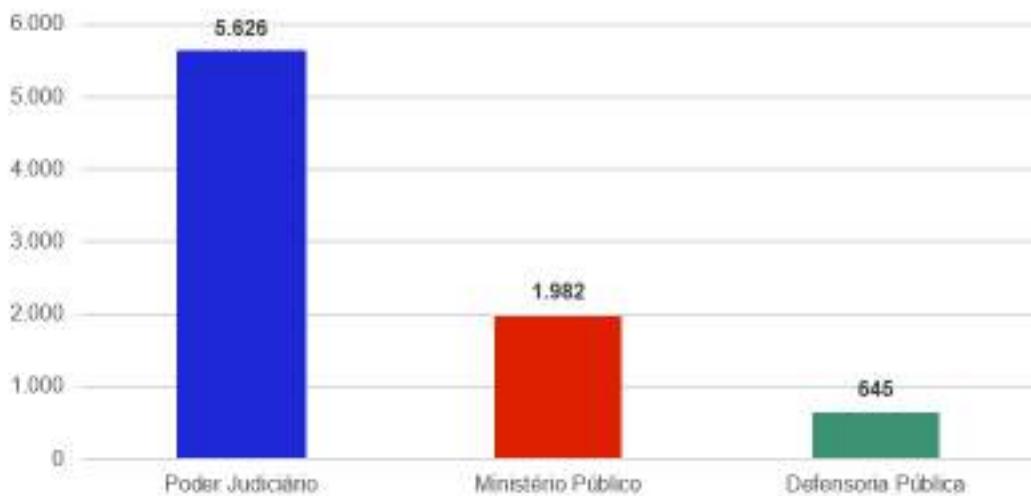
Nesse ponto, observe-se a análise gráfica comparativa da última Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2021) sobre os orçamentos totais das instituições:



Fonte: Defensoria Pública da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2021). Lei nº 14.144/2021.  
Obs.: análise comparativa realizada considerando o orçamento destinado aos órgãos do Ministério Públco e Poder Judiciário ~~que possuem~~ possuem área geográfica e jurisdicional de atuação da Defensoria Pública da União, que possui atribuição legal para atuar nos Estados e no Distrito Federal, juntamente à Justiça Federal, de Trabalho, Eleitoral, Militar e Tribunais Superiores (art. 14 da Lei Complementar Federal nº 80/1994).

Como se vê, esse sistema possui uma estrutura aproximadamente **8.100% superior** à estrutura fornecida à Defensoria Pública da União, circunstância que se reflete na quantidade de membros e servidores em cada instituição:

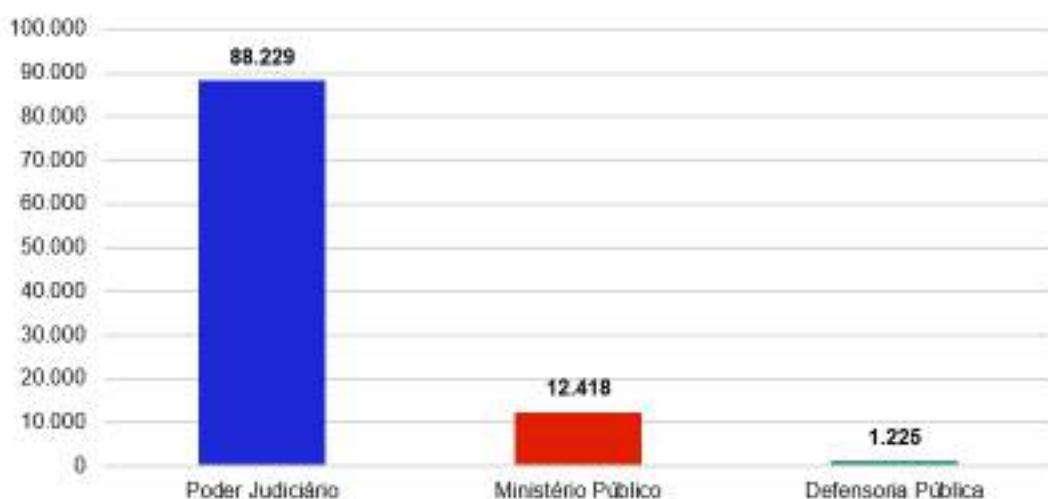
**ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O NÚMERO DE MEMBROS DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO**



Fonte: Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2021). CNJ - Justiça em Números (2020). CNMP - MP Um Retrato (2020).

Obs.: análise comparativa realizada considerando o quantitativo de membros do Ministério Públco e Poder Judiciário inseridos na área geográfica e jurisdicional de atuação da Defensoria Pública da União, que possui atribuição legal para atuar nos Estados e no Distrito Federal, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar e Tribunais Superiores (art. 14 da Lei Complementar Federal nº 80/1994).

**ANALISE COMPARATIVA ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES(AS) DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO**



Fonte: Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2021). CNJ - Justiça em Números (2020). CNMP - MP Um Retrato (2020).

Obs.: análise comparativa realizada considerando o quantitativo de servidores no Ministério Públco e Poder Judiciário inseridos na área geográfica e jurisdicional de atuação da Defensoria Pública da União, que possui atribuição legal para atuar nos Estados e no Distrito Federal, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar e Tribunais Superiores (art. 14 da Lei Complementar Federal nº 80/1994).

Dessa forma, a solução para a viabilizar a assistência jurídica gratuita da DPU no país inteiro seria emendar a constituição para renovar o prazo de interiorização (art. 98 do ADCT) por dez anos, possibilitando-se ao limite individualizado calculado para a DPU nos termos do inciso V do caput e do inciso

II do §1º, ambos do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), um acréscimo anual de 9,24% para as despesas primárias do órgão.

Em caso de se optar pela concretização da interiorização nacional da DPU no período de um mandato inteiro (4 anos), esse aumento anual deveria ser de 23,1% do atual orçamento do órgão, o que representa cerca de R\$ 161.700.000 em valor bruto, a cada ano, além da inflação.

Com relação a este ponto, há, também, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5988/DF, sob relatoria da Min. Rosa Weber, na qual o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar sobre esse quadro de inconstitucionalidade. Na ação, postula-se que seja aplicada interpretação conforme a Constituição do artigo 107, V e §1º, do ADCT para estabelecer a interpretação segundo a qual os recursos necessários à execução do cronograma estabelecido no artigo 98, §1º, do ADCT, não se inserem na base de cálculo do limite individualizado para as despesas primárias da Defensoria Pública da União, ainda pendente de julgamento pela Corte Suprema.

Além da medida estruturante acima apontada, há outras medidas à disposição do Governo Federal para amenizar os prejuízos existentes no acesso à justiça da população mais necessitada do país, a seguir abordados.

#### **a) Secretaria Nacional de Acesso à Justiça**

Atualmente, a Secretaria Nacional de Justiça, vinculada ao Ministério da Justiça e prevista no Decreto n. 11.103, de 24 de junho de 2022, possui competência para, dentre outras atribuições, promover a política de justiça, por intermédio da articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil, os Governos estaduais e distrital, as agências internacionais e as organizações da sociedade civil.

É necessário, porém, a criação de estrutura no âmbito da Administração Pública Federal para a construção, planejamento e execução de uma política

pública própria de acesso à justiça em prol da população marginalizada, direcionada exclusivamente para o fortalecimento de ações e políticas de ampliação do acesso à justiça ao público necessitado, notadamente para públicos de maior vulnerabilidade, pelo que se mostra pertinente a criação da Secretaria Nacional de Acesso à Justiça para o fomento desta política.

### **b) Retomada do projeto Defensoria Sem Fronteiras**

O programa Defensoria Sem Fronteiras vinha sendo executado pelas Defensorias Públicas em parceria com o Departamento Penitenciário Federal – DEPEN, buscando levar o acesso à justiça e a efetiva tutela de direitos fundamentais ao cidadão privado de liberdade.

Trata-se de esforço concentrado das Defensorias para realizar a análise de processos de execução penal, adotar medidas para salvaguardar direitos eventualmente violados das pessoas privadas de liberdade e realizar inspeções nos estabelecimentos prisionais. A título exemplificativo do êxito e economicidade destas ações, registra-se o teor do relatório emitido na ação realizada no Estado do Pará, em 2019:

#### **3. HISTÓRICO MOTIVADOR DA DEFENSORIA PÚBLICA SEM FRONTEIRAS NO ESTADO DO PARÁ:**

A formação da Defensoria Pública Sem Fronteiras no Estado do Pará remonta à ocorrência de eventos atípicos de motim e sublevação da disciplina em unidades penitenciárias desse Estado, no ano de 2019. Em especial, menciona-se o massacre que resultou na morte de 62 (sessenta e dois) internos no Centro de Recuperação Regional de Altamira – PA, em 29 de julho.

Ato contínuo, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria ° 676, de 30 de julho de 2019, que autorizou o emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP) no Estado do Pará, especificamente para atuação em diversas unidades do Complexo Penitenciário de Americano, em Santa Izabel.

No âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Programa Defensoria Sem Fronteiras insere-se como terceira etapa de implantação do Projeto denominado “Força de Cooperação Penitenciária” (FOCOPEN), que consiste na atuação em estabelecimentos penais que estão em situações precárias nas áreas de segurança e assistências. As duas etapas anteriores são, justamente, o envio da FTIP, seguida de Ação de Cidadania (que envolve a prestação de assistências à saúde e religiosa, emissão de documentação pessoal e reorganização do fluxo de assistências).

Outro motivador para a idealização da atuação do Programa “Defensoria Pública Sem Fronteiras” no Estado do Pará é o quadro de rápido crescimento

da população carcerária desse Estado, em velocidade superior à média nacional. Dados do “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias” – INFOOPEN (DEPEN / MJSP), colhidos em junho de 2016, apontam que o Pará possuía, à época, cerca de 14.212 presos. O Mapa Carcerário fornecido pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, relativo a 04/02/2020, de outro lado, já apontava população prisional 17.500 pessoas. Trata-se de um crescimento de mais de 3.000 internos (ou 23%) em apenas três anos e meio.

A estrutura das unidades penais e a prestação das assistências materiais não acompanhou esse crescimento, tendo-se notícia de elevados níveis de superlotação, deficiência nas assistências ao cidadão preso (saúde, educação, alimentação, tratamento digno) e desrespeito às normas mínimas exigidas pelo CNPCP no tocante a condição de habitabilidade das unidades prisionais.

Por derradeiro, necessário mencionar o Relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – MNPCT, resultado de missão realizada entre os dias 17 a 20 de setembro de 2019 no Estado do Pará, o qual, dentre outros pontos, recomendou à Defensoria Pública a “realização de mutirão nas unidades prisionais do estado”.

## **6. DO CUSTEIO DA AÇÃO PELO FUNPEN**

Conforme disposto no Acordo de Cooperação firmado entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (Condege) e a Defensoria Pública da União, com apoio da Associação Nacional de Defensores Públicos (Anadep) e Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), renovado em 14/05/2019, cabe ao Departamento Penitenciário Nacional, custear as diárias e passagens dos Defensores Públicos estaduais e federais que se voluntariem a participar do “Defensoria Pública Sem Fronteiras”.

Neste sentido, com fundamento no princípio da solidariedade federativa, o custeio da remuneração dos defensores e defensoras públicas, durante o período de afastamento de suas funções, fica ao encargo da Defensoria Pública de origem.

Na execução do DSF no Pará, foram gastos do FUNPEN, artigo 3º, inciso VIII, da LEI COMPLEMENTAR Nº 79, de 07 DE JANEIRO DE 1994, o valor de R\$ 82.241,05 (oitenta e dois mil, duzentos e quarenta e um reais e cinco centavos) com passagens e R\$ 136.280,97 (cento e trinta e seis mil, duzentos reais e noventa e sete centavos) com diárias, totalizando, R\$ 218.521,97 (duzentos e dezoito mil, quinhentos e vinte e um reais e noventa e sete centavos).

Considerando os relatórios da ação "Defensoria sem Fronteiras", levando em conta diversos parâmetros, tais como: atuação geral por pessoas atendidas, análise dos processos, medidas judiciais adotadas e atendimento pessoal nas Unidades Prisionais, valor por processos analisados, por petição e por providência em geral, calculados individualmente, vejamos a tabela abaixo:

- Local: PA
- **Custo total: R\$ 218.521,97**
- **Custo por pessoa atendida: R\$ 39,04 (5597 pessoas)**
- **Custo por ato praticado: R\$ 23,60 (9.258 atos)**
- **Custo por petição: R\$ 64,02 (3.413 petições)**
- **Custo por processo analisado: R\$ 25,01 (8.735 processos)** (grifamos)

Contudo, as ações do DSF foram sobrestadas, em um primeiro momento, em razão de parecer jurídico da AGU, atualmente superado, e, mais recentemente, em razão de alegações de impossibilidade de custeio do projeto por parte do DEPEN.

Recomenda-se, portanto, a retomada do referido projeto, com a sua ampliação para mutirões de naturezas diversas e focadas em públicos específicos, a exemplo de mães em situação de cárcere.

### **c) Termos de Execução Descentralizada**

Considerando as limitações impostas ao orçamento da Defensoria Pública da União, em razão do art. 107, inciso V e § 1º, do ADCT, é possível a utilização de outros instrumentos que viabilizem o fortalecimento de seus serviços. Nesse sentido, o Poder Executivo goza de instrumentos jurídicos, como a execução descentralizada de recursos, para viabilizar a execução de projetos em conjunto com a Defensoria Pública, que importem em fortalecimento de suas ações, projetos e serviços.

Ressalta-se, porém, que se trata de medida complementar, haja vista que não é possível a utilização deste instrumento para o custeio da ampliação da força de trabalho, de sorte que o referido instrumento não se substitui às medidas acima elencadas.

### **d) Assento da Defensoria Pública no Conselho Gestor do Fundo de Direitos Difusos - FDD**

O FDD foi criado pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

O fundo é composto por verbas direcionadas a partir de condenações havidas em ações civis públicas (art. 13 da Lei n. 7.347/85), porém, apesar da atuação da Defensoria Pública da União no ajuizamento de ações civis públicas e, consequentemente, contribuição com a destinação de verbas ao FDD, ainda hoje não possui assento no seu Conselho Federal Gestor, que analisa e aprova os projetos apresentados em processos seletivos, atualmente composto da seguinte forma:

1. um representante da Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá;
2. um representante do Ministério do Meio Ambiente;
3. um representante do Ministério da Cultura (atual Ministério do Turismo);
4. um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária;
5. um representante do Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia);
6. um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;
7. um representante do Ministério Público Federal; e
8. três representantes de entidades civis.

Recomenda-se, portanto, a inclusão da Defensoria Pública da União na composição do Conselho Federal Gestor, bem como a ampliação da participação de representantes das entidades civis, de sorte a democratizar a gestão dos valores e aprovação dos projetos vinculados ao FDD, bem como garantir mais transparência sobre as decisões do Conselho.

**e) Criação de Câmaras de Conciliação e instâncias de desjudicialização**

Por fim, uma medida complementar de ampliação do acesso à justiça diz respeito à criação de instâncias administrativas que objetivem a resolução extrajudicial de conflitos e desjudicialização de casos, a exemplo de Câmaras de Conciliação no âmbito da Administração Pública Federal.

Há exemplos exitosos desta prática nos Estados, podendo ser citada a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde do Rio de Janeiro, criada no ano de 2013 e destinada à resolução de demandas de saúde no âmbito do Estado. Entre setembro de 2013 e janeiro de 2020, foram realizados mais de 80 mil atendimentos a pessoas que preferiram não ir à Justiça para reclamar que suas demandas não foram atendidas na rede pública de saúde do Rio de Janeiro. Ao invés da contenda judicial, o centro de conciliação e de mediação tratou de demandas relacionadas à marcação de cirurgias, recebimento de medicamentos ou transferências entre unidades hospitalares.

A solução objetiva amenizar a judicialização, notadamente diante da morosidade do Poder Judiciário e da orientação da atuação da Defensoria Pública no sentido da busca da solução extrajudicial como forma de resolução mais adequada dos conflitos.

**F) Inclusão da Defensoria Pública como legitimada para a Suspensão de Segurança**

**Norma:** Lei nº 8.437/92, de 30 de junho de 1992.

**Justificativa:**

Na atualidade, não há menção expressa à legitimidade da Defensoria Pública para a suspensão de segurança. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, na STA nº 800, reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública para a suspensão de liminar para a defesa de seu interesse institucional próprio – e, portanto, interesse público secundário. Contudo, a Defensoria Pública, para bem cumprir meu múnus

constitucional precisa estar legitimidade para a suspensão de segurança em benefício da população vulnerável.

Na Lei nº 8.437/92, não há previsão expressa da Defensoria Pública para a utilização da suspensão de segurança, o que se explica tanto por sua recente gênese com a Constituição Federal de 1988, como também pela promulgação de sua Lei Orgânica apenas em 1994 (LC nº 80/94), especialmente após a edição da Lei Complementar nº 132/2009, a qual, expressamente, consagrou à Defensoria Pública a tutela dos interesses coletivos dos vulneráveis.

Com a reforma de 2009, a Lei Complementar nº 80/94 passou a prever, dentre as funções institucionais da Defensoria Pública, a legitimidade, na atuação em prol dos vulneráveis, para, grifa-se, “**todas** as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos”:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;

Ademais, relembre-se que, na dicção constitucional, cabe à Defensoria Pública exercer a **assistência jurídica integral** e gratuita aos necessitados, conforme artigo 134, da Constituição Federal.

A assistência jurídica somente pode ser considerada integral, em cumprimento à Constituição Federal, se os meios processuais previstos em legislação ordinária para assegurar a declaração e a concretização dos direitos, estiverem adequadamente disponíveis à Defensoria Pública. Nesse sentido, a lição de Carlos Alberto Almeida Filho e Maurilio Casas Maia:

A tutela dos interesses dos vulneráveis exige, como se tem ampla notícia hodiernamente, que mecanismos de defesa massiva possam ser

manejados pela Defensoria Pública, sob pena mesmo do completo esvaziamento do novel art. 134, caput, de nossa Carta.<sup>183</sup>

Dessa forma, figura-se a imprescindibilidade da legitimidade da Defensoria para a suspensão de liminar, já que, **de um lado**, demanda em defesa de interesses coletivos, o que conecta a atuação da Defensoria Pública à do Ministério Público, e, **de outro**, é inexoravelmente pessoa jurídica de direito público, por ser, em visão estritamente administrativa, órgão essencial à justiça, vinculado à União. Enquanto órgão público, a Defensoria Pública presenta o Estado-defensor em juízo.

Para além da previsão quanto pessoa jurídica de direito público, Leonardo Carneiro da Cunha, em seu livro já referido, demonstra que são legitimados para a suspensão aqueles entes e entidades capazes de manejar a **ação civil pública**:

O pedido de suspensão estratifica verdadeira pretensão à tutela de direitos coletivos, que transcendem à pessoa jurídica interessada, exatamente porque se destina à proteção de interesse público relacionado com a ordem, a segurança, a economia e a saúde. Daí ser plenamente justificável admitir que, além daqueles já apontados, possam ajuizar o pedido de suspensão todos os legitimados para a propositura de ação civil pública ou de alguma outra ação coletiva. O pedido de suspensão pode, enfim, ser proposto por quem detém legitimidade para a propositura de ação coletiva e, ainda, por quem sofra lesão, em extensão coletiva ou transcendente, que repercuta na atividade de saúde ou segurança ou que abale a ordem ou a economia públicas<sup>184</sup>.

A Defensoria Pública, conforme reconhecido pelo art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/85, e pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.943/DF e RE 733.433), possui legitimidade para a ação civil pública, desde que sua atuação seja voltada às pessoas em

<sup>183</sup> ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto S. CASAS MAIA, Maurilio. O Estado-defensor e sua legitimidade para os pedidos de Suspensão de Liminar, Segurança e Tutela Antecipada. Revista de Processo, v. 239, p. 247-261, Jan. 2015

<sup>184</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, p. 685-686, 2018

vulnerabilidade, ou seja, que a ação tenha por objeto salvaguardar os direitos dos necessitados.

Ademais, especificamente acerca da legitimidade da Defensoria Pública para a suspensão, tem-se a lição de Elton Venturi:

Nada obstante a inexistência de expressa previsão legal a respeito da legitimidade ativa da Defensoria Pública para dedução dos pedidos de suspensão, temos para nós que, enquanto Instituição “essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados (art. 134, da CF), não pode ser tolhida no seu direito de se servir da excepcional medida cautelar para a salvaguarda dos interesses que deve resguardar.

De fato, não há razão de ordem técnica ou política suficiente para evitar a dedução dos pedidos de suspensão pela instituição que, aliás, também foi recentemente inserida no rol dos legitimados ativos para a promoção da ação civil pública em defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (inc. II, do art. 5º, da Lei 7.347/1985, inserido pela Lei 11.448/2007).

**A única restrição verdadeiramente pertinente em relação ao requerimento de suspensão por parte da Defensoria diz respeito às suas finalidades institucionais** (defesa dos hipossuficientes), no que pode gerar, empiricamente, algumas perplexidades derivadas da própria indeterminação conceitual da expressão constitucionalmente utilizada para definir as atividades da Instituição<sup>185</sup>.

Importante pontuar que a Defensoria Pública possui legitimidade para a suspensão de liminar não apenas para a defesa de seu interesse institucional próprio – e, portanto, interesse público secundário –, como já reconhecido na Suspensão de Antecipação de Tutela (STA) nº 800. Contudo, o Estado-defensor também possui atribuição para, via contracautela, defender os interesses dos necessitados, enquanto *custos vulnerabilis* no âmbito coletivo, sempre que a decisão ocasionar risco à ordem, à segurança, à saúde ou à economia pública.

Conforme bem pontuado para Carlos Alberto Almeida Filho e Maurilio Casas Maia, neste último caso, a legitimidade da Defensoria fica condicionada à

---

<sup>185</sup> VETURI, Elton. Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010, p. 86-87

demonstração dos (1) requisitos da suspensão e da (2) pertinência temática com o *munus* constitucional da Defensoria Pública<sup>186</sup>.

Se, por exemplo, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) possui legitimidade, enquanto Estado, para reivindicar, via suspensão de liminar, os direitos da população indígena, por qual razão estaria impedida a Defensoria Pública de tutelar, pelo mesmo instrumento processual, os direitos da população vulnerável?

Neste contexto, a Defensoria Pública da União apresenta a proposta de inclusão expressa no rol de legitimado para a suspensão de segurança, a fim de defender, em juízo, e, por todos os meios cabíveis, os interesses da população vulnerável.

---

<sup>186</sup> ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto S. CASAS MAIA, Maurilio. O Estado-defensor e sua legitimidade para os pedidos de Suspensão de Liminar, Segurança e Tutela Antecipada. Revista de Processo, v. 239, p. 247-261, Jan. 2015. P. 260.

**ODPU**  
ORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
DIA

## 2.27. TECNOAUTORITARISMO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) E DIREITOS HUMANOS

**Normas:** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), Marco Civil da Internet e PL da Inteligência Artificial (PL 21/20)

### **Problemas identificados:**

- Desvio de finalidade de bases de dados com potencial de lesão à LGPD;
- Implantação indiscriminada de tecnologias de reconhecimento facial e de decisões tomadas por algoritmos;
- Uso de novas tecnologias para propagação de *fake news* com influência direta no processo democrático;
- Omissão em relação à proteção da infância em face das novas tecnologias, com ênfase no desenvolvimento dos neurodireitos (identidade pessoal, livre-arbítrio, privacidade mental, acesso equitativo às tecnologias, proteção contra a perfilização e discriminação).

### **Recomendações:**

- Regulamentação de uma política pública voltada à formação da cultura da privacidade;
- Necessidade de uma política pública eficiente voltada do enfrentamento às *fake news*;
- Regulamentação do uso de reconhecimento facial, decisões tomadas por algoritmos no âmbito da administração pública, com fundamento no devido processo legal, na proteção dos direitos humanos, bem como na formação de equipes multidisciplinares com paridade de gênero e diversidade étnico-racial;

- Criação de uma governança multiparticipativa para entender os impactos da IA e traçar medidas de segurança e contenção aos ataques aos direitos humanos;
- Proteção da infância em face das novas tecnologias, com ênfase nos neurodireitos.

## **REFERÊNCIAS:**

**ANISTIA INTERNACIONAL. Declaração de Toronto:** Proteção ao direito à igualdade e à não-discriminação em sistemas de aprendizado de máquina. RightsCon, Toronto, 16 maio 2018. Disponível em: [https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/08/The-Toronto-Declaration\\_ENG\\_08-2018.pdf](https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/08/The-Toronto-Declaration_ENG_08-2018.pdf)

**BRASIL.** Defensoria Pública da União. Escola Nacional da DPU. **NOTA TÉCNICA N. 1 do Grupo de Pesquisa “Ética, Direitos Humanos e Inteligência Artificial”.** Brasília, março de 2022. Em anexo.

**DEL GROSSI, Viviane C.; BARBOSA, Lutiana V. F; MORAES, Ana Luisa Zago; MACEDO, Gustavo C.; et. al.** **Inteligência artificial e direitos humanos:** aportes para um marco regulatório no Brasil. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

**EUROPEAN COMMISION. Artificial Intelligence Act:** Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Laying down harmonised rules on Artificial Intelligence and amending certain Union Legislative Acts. Brussels, 21.4.2021. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence-artificial-intelligence>.

**FUTURE OF LIFE INSTITUTE. Asilomar Principles.** Disponível em: <https://futureoflife.org/2017/08/11/ai-principles/>.

**UNESCO. Projeto de Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial** (41 C/23, de 14 de setembro de 2021). Disponível em: <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379920\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379920_spa)>. Acesso em: 01 dez. 2021.



## 2.28. DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS

### **Normas sob análise:**

- a) Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2028
- b) Projeto de Lei nº 572/2022
- c) Resolução nº 5, de 12 de março, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)

### **Problemas identificados:**

- Ausência de participação popular nos debates acerca do tema direito humanos e empresas.
- Necessidade de amplificação do debate sobre direitos humanos e empresas.
- Falta de mecanismos de identificação e publicização de empresas que violam direitos humanos. Ausência de mecanismos de incentivo a boas práticas para o respeito dos direitos humanos por exemplo.

### **Recomendações:**

A Defensoria Pública da União recomenda ao Gabinete de Transição que incorpore nas estratégias para planejamento da ação governamental dos diversos Ministérios a serem estabelecidos (dada a transversalidade do tema), os seguintes tópicos:

- Instituição de Conselho Nacional de Direitos Humanos e Empresas, esfera de gestão e monitoramento da implementação da Política, garantida a paridade de representação entre órgãos e entidades do Estado, representantes das empresas e sociedade civil;
- Realização de conferências regionais e nacional;

- Elaboração de Plano Nacional Ação sobre Direitos Humanos e Empresas (instrumento que materializará a referida Política), com escopo quadrienal, composto por eixos temáticos, objetivos, ações estratégicas (dentre as quais medidas para o monitoramento de cadeias produtivas com maior potencial violador), metas, resultados esperados e cronograma de execução;
- Criação de mecanismos de incentivo à incorporação do respeito e proteção aos direitos humanos pelas empresas, a exemplo do selo “Empresa e Direitos Humanos” sugerido pelo Decreto nº 9.571/2018;
- Elaboração de códigos de conduta, como mencionado pela Resolução CNDH nº 5/2020, o que pode ser capitaneado tanto pelos ministérios quanto pelas agências reguladoras de setores como energia elétrica, petróleo, mineração, transportes, etc., assegurando-se a ampla participação da sociedade civil, especialmente dos grupos mais impactados pela atuação de cada um dos setores, dentre os quais os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais; e
- Criação, a exemplo do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e tomando-o como referência, de uma ferramenta de publicização para as empresas violadoras de direitos humanos (“lista suja”).

#### **Justificativa:**

No início dos anos 2000, o debate sobre a incidência do mercado sobre os direitos humanos ganhou destaque nos organismos internacionais por meio da problematização do movimento em direção à responsabilidade social das empresas frente às atividades que desempenhavam e às relações comerciais que empreendiam.

A temática ganhou tal protagonismo graças ao fenômeno da hiperglobalização, personificada na figura das empresas transnacionais cujo poder político e econômico se mostrava, muitas vezes, superior ao de Estados do chamado “Sul global”.

Fazia-se necessário, então, que as empresas assumissem, de maneira mais manifesta e comprometida, seu papel na construção de um mundo mais justo e igualitário, o que levou a Organização das Nações Unidas (ONU) a envidar esforços na tentativa de definir e materializar alguns norteadores. Isso, pois, a responsabilidade social empresarial padecia de um viés deveras voluntarista, insuficiente para conferir o devido peso e inadequado para refletir o poder de influência das empresas sobre a forma como as violações aos direitos humanos eram vivenciadas pelas populações dos territórios onde atuavam.

Foi a partir dessa percepção que, em meados da primeira década do século XXI, John Ruggie foi nomeado pela Secretaria-Geral da ONU para tratar dos impactos dos negócios sobre os direitos humanos, o que resultou na publicação, em 2011, dos “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos”.

Baseado no tripé “proteger, respeitar e reparar”, os POs, como são conhecidos, são até hoje o único documento sobre o tema aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

Desde então, houve uma profusão de publicações, relatórios e análises sobre a relação entre direitos humanos e empresas. No Brasil, no presente momento, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 572/2022, que propõe criar um “marco nacional sobre direitos humanos e empresas e estabelece[r] diretrizes para a promoção de políticas públicas sobre o tema”.

Vale ressaltar que o relatório do Observatório da Revisão Periódica da ONU de direitos humanos apontou, em relação ao Terceiro Ciclo que:

Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos foram adotados pelo Brasil por meio do Decreto nº 9.751/2018. O Decreto estabeleceu as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Entretanto, não há ainda um processo claro que defina o papel das comunidades afetadas e da sociedade civil na elaboração do Plano de Ação Nacional sobre Empresas e Direitos Humanos.

Organizações da sociedade civil têm demostrado ressalvas quanto às fragilidades na elaboração do plano baseadas em análises de países que não seguiram uniformemente os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos.

Diante do não atingimento das recomendações, no Quarto Ciclo da RPU foram reiteradas as recomendações quanto ao estabelecimento de um Plano de Ação Nacional sobre Empresas e Direitos Humanos<sup>187</sup>. Portanto, as recomendações inseridas neste relatório se coadunam com os Princípios Orientadores e com a posição do Conselho de Direitos Humanos da ONU, conforme as **Recomendações 202 a 205**, do Quarto Ciclo da Revisão Periódica Universal<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Disponível em <https://uprmeetings.ohchr.org/Sessions/41/Brazil/Pages/default.aspx>. Acesso em 25.11.2022.

<sup>188</sup> Disponível em <https://uprmeetings.ohchr.org/Sessions/41/Brazil/Pages/default.aspx>. Acesso em 25.11.2022.

### 3. CONCLUSÃO E QUADRO GERAL DE RECOMENDAÇÕES

Este relatório pretendeu, a partir da abordagem de 28 distintos temas, contribuir com a reconstrução de políticas públicas que se mostraram deficitárias ou omissas no âmbito dos órgãos de natureza federal responsáveis por sua execução, assim como a revogação de determinadas normativas que expressam, no sentir do órgão, retrocesso à política de promoção dos direitos humanos e valores democráticos. A transição, como sustentamos, não consubstancia apenas a alternância na gestão do Poder Executivo, mas também reverbera a necessidade de retomada do curso democrático através de mecanismos de prevenção, proteção, promoção e reparação dos direitos humanos violados.

A Defensoria Pública da União é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa em todos os graus de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade (art. 134, *caput*, Constituição Federal).

Essa missão constitucional assume contorno especial com os desafios impostos pelas crises econômica, política e sanitária. O contingente populacional em situação de vulnerabilidade aumentou significativamente em razão do desemprego, da emergência em saúde pública e do estrangulamento da capacidade do Estado em corresponder a tempo, preventivamente ou corretivamente, às necessidades de pessoas e grupos vulnerabilizados por processos estruturais de discriminação étnica, cultural, social, entre outros, não raras vezes crescentes nas sombras de um Estado complacente.

Esperamos que a análise técnica e as recomendações da DPU sejam avaliadas pela respeitável Equipe de Transição para que, em um marco de justiça transicional, os atos normativos infralegais ou políticas públicas federais possam ser revistos, revogados ou modificados para melhor salvaguardar os direitos fundamentais das pessoas e grupos assistidos pela DPU.

Como um dia apontou Ernst Bloch, a luta contra-hegemônica dos direitos humanos é permanente, decorre do traço humano variável, porém eterno, de resistir à dominação e à opressão e de imaginar e lutar por uma sociedade na qual as pessoas poderão andar de cabeça erguida<sup>189</sup>.

É por uma sociedade onde todas as pessoas possam andar de cabeça erguida que a Defensoria Pública da União faz de si a razão e o objetivo de existir.

---

<sup>189</sup> DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Ed. Unisinos, Porto Alegre, 2009.

<b>QUADRO-RESUMO DE RECOMENDAÇÕES</b>	
<b>PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS</b>	<p>Conceito de DDH: o Decreto 9937/2019 propõe requisitos restritivos para a inclusão (necessidade de que a pessoa seja considerada representante “legítimo” da causa). Adequação do conceito nacional ao padrão internacional, que é flexível.</p> <p>Conselho Deliberativo (art. 5º): atualmente há 10 membros, sendo 07 de instituições públicas do Poder Executivo Federal e 03 oriundos da sociedade civil. Não são membros natos os órgãos que compõem o sistema de justiça na esfera federal (CNJ, MPF e DPU), mas podem participar sem direito a voto. Principais críticas: necessidade de participação paritária da sociedade civil. Sugestão: composição do conselho com 10 membros com direito a voto, sendo 01 representante do MMFDH, 01 representante do MJ (polícia federal), 01 representante do CNJ, 01 representante do MPF, 01 representante da DPU, 05 representantes da Sociedade civil (02 de DDH, 01 indígena, 01 quilombola, 01 de meio ambiente e 01 de comunicadores). Possibilidade de solicitar parecer técnico dos órgãos especializados como INCRA, FUNAI, acadêmicos, conforme o tema em discussão, franqueando a participação sem direito à voto.</p> <p>Nacionalização e transparência sobre metodologia de análise de risco: criação de controle sobre porta de entrada e registro obrigatório de demandas veiculadas. O indeferimento deve ser feito por decisão fundamentada.</p> <p>Promoção de inter-institucionalidade: criação de fluxos e canais de diálogos entre as instituições mapeadas nos casos concretos (Poder Executivo, Defensorias, MP), para a construção de estratégias para enfrentamento das causas estruturais que geram o conflito, além da proteção imediata por meio do PPDDHCA em face daquela situação específica. Toda demanda que bate à porta de entrada do programa deve gerar duas demandas: (1) análise sobre proteção, (2) criação de demanda para tratamento das causas estruturais (encaminhamento aos órgãos competentes, articulação interinstitucional com mesas dialógicas, produção de plano de trabalho para tratamento da questão pelos órgãos envolvidos, com participação da sociedade civil).</p> <p>Execução: Convênio (36 meses, renováveis) – baixa institucionalidade (ter um plano de ação nacional, com indicadores, metas e mensuração de resultados)</p> <p>Fontes de custeio: União e Estados (nos últimos anos, foi observada a baixa execução orçamentária), obrigatoriedade</p>

	<p>de destinação orçamentária, verificação se há possibilidade de fonte orçamentária oriunda de algum Fundo. Verificar se há possibilidade de responsabilização do gestor que não executa o orçamento, sem apresentar justificativa plausível (quando há imposição do dever jurídico de agir).</p> <p>Adoção de marco legal: ausência de base legal é uma das principais fragilidades (por exemplo, em comparação com o PROVITA), risco de descontinuidade, baixo nível de institucionalização. Elaboração do Plano Nacional de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, com a constituição de um grupo de trabalho especializado.</p> <p>Manutenção do modelo descentralizado (voltado à capilarização nos Estados), mas atuação supletiva do Programa Nacional - adoção de um plano nacional de incentivo à implementação pelos Estados.</p>
<b>DESAPARECIMENTOS FORÇADOS</b>	<p>Revogação do Decreto n. 9.759, de 2019. Revogação do Decreto de 31 de julho de 2019, do Ministério Da Mulher, Da Família E Dos Direitos Humanos Recomendação de cumprimento de sentenças internacionais</p>
<b>PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a adoção de um decreto de indulto (ano novo) complementar, em janeiro, que resgate, o quanto antes, o acúmulo das discussões e da evolução dos decretos de 2015 e do decreto do Dia das Mães de 2017;</li> <li>- a criação da possibilidade de comutação de pena para quem vivenciou a pandemia em ambiente prisional que se encontrava superlotado (com excedente acima da capacidade do estabelecimento);</li> <li>- Criação de um plano de ação, a ser proposto pela União na ADPF 347, utilizando-se a metodologia recomendação pelo CNJ, DEPEN e Programa Fazendo Justiça no Manual da Central de Regulação de Vagas<sup>190</sup> com o acompanhamento do DMF/CNJ e Programa Fazendo Justiça. Na mesma linha, fortalecimento e difusão da central de vagas no socioeducativo, em todos os Estados;</li> <li>- adoção de Decreto, a ser construído com participação social e interinstitucional, inspirado na regulamentação do CNJ e nos projetos pilotos de alguns Tribunais de Justiça e Regionais Federais, com sucesso na adoção desse modelo de resolução de conflito penais. Criação de um plano de ação, a ser proposto pela União, em parceria com o CNJ, os Poderes Judiciários, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas da União, do DF e dos Estados e o DEPEN, para fomento ao uso da justiça restaurativa no âmbito penal;</li> <li>- revogação dos itens 2.4 e 6.2.10 do Anexo do Decreto nº 9.761/19 da Lista A3, Adendo 2, 7 e 8, da Lista C1, item 24</li> </ul>

<sup>190</sup> CNJ; DEPEN; PNUD. Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional. Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi *et alii*(coord). Brasília: CNJ, 2021. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas-1.pdf>.

	(canabidiol – CBD), Lista E, item 1 ( <i>Cannabis sativa L.</i> ) e da Lista F2, item 139 (tetrahidrocannabinol – THC); - alteração, por decreto, do item 2.3, e inclusão dos itens 2.3.1 a 2.3.4, no Anexo do Decreto nº 9.761/19;
<b>VIOLÊNCIA POLICIAL, ENFRENTAMENTO À TORTURA E FORTALECIMENTO DAS PERÍCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar visibilidade aos registros de mortes decorrentes de intervenção policial no SINESP;</li> <li>- Fortalecimento das perícias, elaboradas com independência e segundo os parâmetros de devida diligência;</li> <li>- Construção de um protocolo nacional de abordagem policial;</li> <li>- Revogação da Portaria 42/2021 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que regulamenta a realização de operações policiais por parte da Polícia Rodoviária Federal;</li> <li>- Utilização dos dados dos inquéritos de homicídios decorrentes de intervenção policial para análise objetiva em que se pesquise as condições do óbito com qualidade das armas apreendidas, natureza dos ferimentos, antecedentes criminais das vítimas;</li> <li>- Não utilização de voos táticos de baixa altitude e utilização de aeronaves em operações policiais de incursão em bairros carentes e favelas. Alteração e explicitação do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) n. 90, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em especial no item 90.311, para explicitar a proibição de utilização das aeronaves assumindo posição de ataque e delimitando a atuação à simples observação, inclusive impossibilitando a efetuação de disparos de arma de fogo;</li> <li>- Fomentar a adoção de um plano nacional para promoção de direitos humanos e redução da violência policial nos estados;</li> <li>- Revogação do Decreto n. 11.107/2022 para inclusão do Programa Pró-Vida no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI);</li> <li>- Capacitação de peritos, membros e membros do Ministério Público, magistratura, Defensoria e policiais no Protocolo de Istambul;</li> <li>- Criação de mais Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura;</li> <li>- Regulamentação da obrigatoriedade do uso de câmeras por policiais;</li> <li>- Retirada de agentes do sistema socioeducativo do conceito de forças de segurança onde guardarem tais características;</li> <li>- Oitiva e articulação com movimentos sociais e academia para policiamento comunitário;</li> <li>- Ampliação do controle da atividade policial, incluindo a declaração de renda e a análise, por parte de corregedorias e do controle externo;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação do papel da vítima e da família da vítima no processo penal;</li> <li>- Revisão do art. 30 do <b>Decreto n. 11.103/2022</b> (competência da SEOPI);</li> <li>- revogação integral do Decreto n. 9.831, de 10 de junho de 2019;</li> </ul>
<b>SAÚDE MENTAL E DIREITOS HUMANOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumprimento do ponto resolutivo 08, da sentença Ximenes Lopes vs. Brasil (capacitação sobre os parâmetros de direitos humanos para agentes de saúde);</li> <li>- <i>Revogação das normas</i> que tratam de centralidade da abstinência e das comunidades terapêuticas, criminalização das drogas, aparelhamento governamental do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas;</li> <li>- Revogação ou derrogação do Decreto nº 9.761/2019;</li> <li>- Revogação do Decreto n. 9.926/2019;</li> <li>- Revogação ou derrogação da Portaria MS 3.588/2017;</li> <li>- Reforma/superação da Nota Técnica Nº 11/2019-CGMAD/DAPES/SAS/MS;</li> <li>- Revogação da Portaria n. 2.434/2018 e retomada do modelo assistencial pelo incentivo financeiro à diminuição de leitos psiquiátricos em HP;</li> <li>- Derrogação da Portaria n. 544/2018, com revisão absoluta da previsão de CAPS IV no desenho institucional da RAPS;</li> <li>- Revogação da Portaria n. 375/22;</li> <li>- Custeio e Investimento para serviços de base comunitária da Portaria 3088/2011: a. CAPS (modalidades I, II, III, Infantojuvenil, AD, AD III); b. SHR (em hospital geral); c. SRT; d. UAA e UAI. Reajuste ou ampliação dos valores de custeio dos serviços, especialmente dos CAPS, bem como ampliação dos serviços 24 horas;</li> <li>- Realizar novo censo de Hospitais Psiquiátricos, rever o Programa de Reestruturação Hospitalar - PRH e atualizar a publicação de leitos com custeio SUS;</li> <li>- Fortalecer serviços da Atenção Primária em Saúde (APS) que compõem a RAPS tendo em vista maior resolutividade em Saúde Mental: a. Consultório na Rua - CnR, com previsão de incremento desses serviços; b. Centro de Convivência e Cultura – CECCO (com criação de regulamentação e custeios específicos);</li> </ul>
<b>ARMAS</b>	Revogação na íntegra do Decreto 9.845, de 25 de junho de 2019, com a edição de novo Decreto que preveja a aquisição da arma de fogo nos termos do que já era anteriormente previsto no artigo 12 do Decreto 5.123/2004, sobretudo, com a explícita ressalva de que a declaração de necessidade deverá explicitar os fatos e circunstâncias justificadoras do pedido, devendo ser examinados pela Polícia Federal segundo as orientações a serem expedidas pelo Ministério da Justiça.

	<p>Para maior controle e resguardo da segurança pública, sugere-se que o novo Decreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• deverá prever que os requisitos necessários para aquisição de arma de fogo deverão ser comprovados a cada três anos, nos termos do que já dispunha o artigo 16, §2º do Decreto 5.123/2004;</li> <li>• exija a comprovação de inexistência de inquérito policial ou processo criminal, por meio de certidões de antecedentes criminais da Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral;</li> <li>• preveja a cassação das autorizações de posse e de porte de arma de fogo do titular a quem seja imputada a prática de crime doloso, sem a previsão de exceções, considerando que o estado de necessidade, legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito são todas teses defensivas que se desenvolvem no decorrer do trâmite de uma ação criminal, não sendo possível sua identificação no indiciamento ou recebimento da denúncia;</li> <li>• disponha sobre a cassação das autorizações de posse e de porte de arma de fogo do titular que esteja com medida protetivas em decorrência da Lei Maria da Penha, em consonância com a previsão já contida no artigo 22 da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).</li> </ul> <p>Revogação na íntegra do Decreto 9.846/2019. Sugere-se, ainda, a edição de novo decreto nos moldes da previsão do Decreto <a href="http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC_5.123-2004?OpenDocument">http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC_5.123-2004?OpenDocument</a> 5.123/2004, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prever como regra a aquisição de uma arma de fogo, com exceção de aquisição de até quatro armas de fogo de uso permitido às categorias profissionais cuja necessidade é presumida, nos termos do artigo 12, §8º;</li> <li>• Prever que a aptidão psicológica seja atestada por profissional da psicologia cadastrado junto à Polícia Federal, que deve avaliar a expertise do psicólogo para tratar de tal questão específica e sensível, nos termos do que constava no artigo 12, VII do Decreto 5.123/2004. Ademais, que a aptidão técnica seja comprovada junto ao Comando do Exército, conforme previsão que havia no artigo 12, parágrafo 3º do Decreto 5.123/2004;</li> <li>• Preveja a necessidade de autorização do Comando do Exército para aquisição de armas de fogo de uso restrito, nos termos do artigo 27 da Lei 10.826/2003;</li> </ul>
--	--

- Regule a aquisição de armas e munições por clubes e escolas de tiro nos termos do que dispunha o artigo 30 do Decreto 5.123/2004 e Portaria 05 do Departamento Logístico do Exército, de 16 de julho de 2008;
- Regule o porte e do trânsito da arma de fogo nos moldes do que já era estabelecido pelo artigo 22 e seguintes, bem como artigo 32, todos do Decreto 5.123/2004, que previa que o porte de trânsito das armas de fogo de colecionadores e caçadores fosse expedido pelo Comando do Exército, sendo que os colecionadores e caçadores deveriam transportar suas armas desmuniciadas;
- Indique a necessidade de autorização judicial para a prática de tiro desportivo aos menores de dezoito anos de idade, prática essa que deve restringir-se aos locais autorizados pelo Comando do Exército, utilizando arma da agremiação ou do responsável quando por este acompanhado, nos termos do que já era anteriormente previsto pelo artigo 30, §2º do Decreto 5.123/2004.

Revogação na íntegra do Decreto 9.847/2019 com a edição de novo Decreto. Sugere-se que o novo Decreto a ser editado observe o já estipulado na Lei 10.826/2003, em seu artigo 10, no que diz respeito à autorização para o porte de arma de fogo ao civil, com eficácia temporária e territorial limitada. Em relação ao porte de arma dos ocupantes de cargos públicos sugere-se que o porte de arma de fogo seja regulado nos termos do previsto anteriormente no artigo 33 e seguintes do Decreto 5.123/2004.

A revogação na íntegra do Decreto 10.030/2019, com nova previsão estabelecendo o uso restrito a arma de cano curto que dispara projétil com energia de lançamento acima de 407 joules, nos moldes do que era anteriormente previsto pelo Decreto nº 5.123/04 e Decreto 3.665, de 2000. Além disso, com a revogação na íntegra do Decreto 10.030/2019, pretende-se a revogação de seu artigo 2º, §3º que não considera como Produto Controlado pelo Comando do Exército – PCE uma série de produtos que apresentam poder destrutivo, com propriedade de causar danos às pessoas ou ao patrimônio, de modo a garantir a segurança social e militar do país.

Sugere-se a revogação na íntegra da Portaria 1.222/2019, com nova previsão estabelecendo o uso restrito a arma de cano curto que dispara projétil com energia de lançamento acima de 407 joules, nos moldes do que era anteriormente previsto pelo Decreto nº 5.123/04 e Decreto 3.665, de 2000.

	<p>Sugere-se a revogação na íntegra da Portaria 126 -COLOG com nova previsão nos termos do que já dispunha as Portarias revogadas.</p> <p>A revogação na íntegra da Portaria nº 136-COLOG de 08 de novembro de 2019.</p> <p>A revogação na íntegra da Portaria 150/2019 – COLOG e edição de nova Portaria nos moldes da regulação que constava da Portaria COLOG nº 51 de 08 de setembro de 2015.</p> <p>A revogação da Portaria Interministerial nº 1634/GM-MD de 22 de abril de 2020, com a edição de Portaria que preveja que a quantidade anual máxima de munição de uso permitido que um mesmo cidadão poderá adquirir no comércio especializado para manter em seu poder e estoque, em um mesmo calibre, é de cinquenta unidades, nos termos do que já previa a Portaria Normativa nº. 1.811, de 18 de dezembro de 2006, do Exército.</p> <p>A revogação do artigo 2º da Portaria MJSP nº 423, de 22 de julho de 2020.</p> <p>A revogação das Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, de 16/9/2021, com edição de novas Portarias que regulem o rastreamento das armas de fogo e munições nos termos do que já dispunha as Portarias nº 46-COLOG, de 18/03/2020; nº 60- COLOG, de 15/04/2020; e nº 61-COLOG, de 14/04/2020. Isso porque, as Portarias COLOG nº 212, 213 e 214, de 16/9/2021 revelam-se extremamente falhas e insuficientes para um efetivo controle e preservação da segurança pública, deixando de prever uma série de medidas já adotadas nas Portarias 46, 60 e 61 de 2020 expedidas pelo Comando Logístico – COLOG, que é órgão de assessoramento superior do Comando do Exército, por sua vez, integrante da estrutura regimental do Ministério da Defesa.</p> <p>A revogação da Resolução GECEX n. 126/2020, considerando que a redução da alíquota do imposto de importação de 20% (vinte por cento) para 0% (zero por cento), além de configurar tratamento tributário privilegiado injustificado a uma categoria de produto sem qualquer apelo social, obviamente tornará os preços de revólveres e pistolas notadamente mais acessíveis à população como um todo, contribuindo para maior o grau de insegurança da sociedade.</p>
--	--

<b>ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO</b>	<p>Revogação do Decreto n. 9.887/2019, com a elaboração de outro Decreto dispondo sobre a CONATRAE, que, com os aprimoramentos considerados necessários e a devida participação social, se aproxime do escopo, composição e forma de trabalho originais previstas no Decreto de 31 de julho de 2003, com vistas ao aprimoramento da atuação da CONATRAE na construção da política de erradicação do trabalho escravo;</p> <p>Revogação da Portaria MJ 87, de 23 de março de 2020, do Ministério da Justiça, que implica retrocesso em relação à evolução normativa anterior, por expor a vítima à efetiva colaboração na investigação criminal como condição para a concessão de autorização de residência, além de restringir apenas à polícia federal o poder de decidir sobre o reconhecimento desse direito. Assim, sugere-se a reprise da temporária expressa da Portaria MJ 347, de 08 de maio de 2017, até a edição de novo ato normativo que regulamente a concessão de autorização de residência à vítima de trabalho escravo e tráfico de pessoas prevista na Lei 13.445/2017, sem colocar a vítima migrante internacional como objeto da investigação criminal, além de incorporar as sugestões de expansão constantes do tópico relacionado à política migratória;</p> <p>Articulação junto ao Congresso Nacional para a regulamentação da EC n. 81/2014 e, posteriormente, a edição de decreto regulamentar próprio sobre a lei;</p> <p>Recomposição do orçamento direcionado às ações de fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho e a realização de concurso público para a recomposição dos quadros de auditores fiscais do trabalho;</p> <p>Recomposição do orçamento da assistência social com vistas ao fortalecimento das medidas socioassistenciais em favor dos trabalhadores resgatados em situação de escravidão. Fluxo manter a portaria 3484/2020 (no fundamento).</p>
<b>SAÚDE</b>	<p>Revogação imediata da EC-95 na parte em que congela os investimentos públicos em saúde por 20 anos. Aprovação da EC 439/2018, de "autoria do Deputado Pedro Uczai, que suprime os artigos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 da Constituição Federal.</p> <p>Considerando que a aprovação da Lei Orçamentária de 2023 se deu com base no Plano Nacional de Saúde 2020-2023, o qual fora reprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em maio de 2021. torna-se imperiosa</p>

	<p>alteração/modificação/revogação da LOA 2023, na parte atinente ao financiamento da saúde pública no país, sugerindo a previsão de créditos extraordinários adicionais para atender às despesas estimadas, assegurando, ainda, a participação de diversos atores do SUS na construção e aprovação do orçamento participativo da saúde para o próximo exercício financeiro.</p> <p>Alteração da previsão orçamentária - PLO 2023 - para a saúde indígena, adequando-o aos valores, pelo menos, iguais aos que foram aplicados no exercício de 2022.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sugere-se aplicar parte do orçamento de 2023 em políticas públicas de vigilância em saúde e de manutenção integral de profissionais de saúde em distritos sanitários indígenas a fim de salvaguardar, de fato, o direito à saúde dessas populações vulneráveis.</li> </ul> <p>Suspensão da decisão da diretoria da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), de maio de 2021, que aprovou o reajuste de 15,5% para os planos de saúde individuais e familiares pelo período de maio de 2022 a abril de 2023.</p> <p><b>Aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 173/22</b> do Deputado Ivan Valente (PSOL-SP) que suspende a decisão da diretoria da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), de maio passado, que aprovou o reajuste de 15,5% para os planos de saúde individuais e familiares. Reinício da discussão a respeito da necessidade e do percentual de reajuste dos planos de saúde em 2022 e 2023, com ampla participação social, sobretudo das Defensorias Públicas e das entidades representativas/proteção dos consumidores.</p>
<b>PANDEMIA DIREITOS HUMANOS</b>	<p><b>E</b> Designação de relator ao PL 3.821/2021.</p> <p>Articulação com o poder legislativo para a aprovação do PL 3.821/2021.</p> <p>Designação de relator ao PL 3.822/2021.</p> <p>Articulação com o poder legislativo para a aprovação do PL 3.822/2021.</p> <p>Articulação com o poder legislativo para a aprovação dos PL 3.818/2021; PL 3.819/2021; PL 3.820/2021.</p> <p>Criação e incentivo à criação de memoriais, museus e outras formas de se preservar o direito à memória</p>

	<p>Levantamento do sigilo e publicação das recomendações, manifestações, notas técnicas e outros documentos expedidos pela ANVISA que tenham fornecido de subsídio para as Portaria Interministerial nº 152, de 27.03.2020; nº 203, de 28.04.2020; nº 255, de 22.05.2020, nº 340, de 30.06.2020; nº 1, de 29.07.2020; nº 419, de 26.08.2020; nº 456, de 24.09.2020; nº 470, 02.10.2020; nº 518, de 12.11.2020; nº 615, de 11.12.2020; nº 630, de 17.12.2020; e nº 648, de 23.12.2020; nº 651, de 08.01.2021 e <b>subsequentes.</b></p> <p>Compartilhamento das atas ou gravações das reuniões relativas à Portarias Interministeriais citadas.</p> <p>Estabelecimento de fluxo extrajudicial e facilitado de indenização em razão de danos causados por conta do desabastecimento de oxigênio no Amazonas no ano de 2021, em especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O reconhecimento do dever legal de fornecer oxigênio e leitos no bojo do processo nº 1000577-61.2021.4.01.3200;</li> <li>• O estabelecimento de comissão, em conjunto com a sociedade civil e familiares das vítimas, para definição de fluxo administrativo facilitado para a) identificação das vítimas e atingidos e para b) a publicação do fluxo facilitado de indenização;</li> <li>• A definição do fluxo de identificação e indenização até março de 2023;</li> <li>• A construção de memorial às vítimas da falta de oxigênio em Manaus/AM.</li> </ul>
<b>PESSOAS COM DEFICIÊNCIA</b>	<p>Revogação do Decreto 10.502 de 2020, haja vista sua total incompatibilidade com a Constituição Federal e com a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que estabelecem o direito das crianças e adolescentes com deficiência à educação inclusiva com absoluta prioridade.</p> <p>Revogação do Decreto 9.465, de 2 de janeiro de 2019, que extinguiu a Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão – SECADI, haja vista a necessidade de restabelecimento de políticas públicas efetivas para a inclusão de grupos vulneráveis – dentre os quais se destacam os estudantes com deficiência;</p> <p>Revogação do Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019 (alterado pelo Decreto nº 10.812, de 27 setembro de 2021, e Decreto nº 10.841, de 20 de outubro de 2021), haja vista a incompatibilidade de seu texto atual com a</p>

	<p>Constituição Federal, com a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e com os Princípios de Paris, por impedir a efetiva participação das pessoas com deficiência, por meio de suas organizações representativas, na composição de Conselho de grande importância na garantia de direitos para essa população vulnerável, bem ainda para a fiscalização e incremento da legislação e das políticas públicas nessa seara.</p> <p>Em caráter subsidiário, recomenda-se a <i>revisão/alteração</i> do referido ato infralegal, a fim de afastar as incompatibilidades assinaladas.</p>
<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC)</b>	<p><b>E</b></p> <p>Estabelecer o cumprimento imediato do acordo firmado no STF (RE 1.171.152/SC) com o pagamento de juros pelo atraso na concessão, conforme previsto na cláusula décima do acordo, para a demora na conclusão de processos que envolvam perícia médica ou avaliação biopsicossocial;</p> <p>Adoção de medidas emergenciais para realização de mutirões para perícias médicas ou biopsicossociais notadamente nos locais onde o tempo de espera é exorbitante;</p> <p>Aprovação com urgência do pedido de aprovação de concurso público para médicos peritos federais em tramitação no Ministério da Economia, no total de 2.373 vagas (SEI nº 10128.103289/2022-59);</p> <p>Modificação dos §§1º e 2º da Portaria Conjunta Ministério do Trabalho e Previdência Social/ INSS nº 7 de 28/07/2022, §1º para prever que: “se o auxílio por incapacidade temporária for concedido por período inferior a 90 (noventa) dias, o requerente poderá formular pedido de prorrogação por meio de novo pedido de análise documental”. No §2º, por sua vez, sugere-se a previsão de que: “caso a previsão de agendamento de perícia médica estabelecido no caput (art.5º) ultrapasse o prazo de 30 (trinta) dias, o INSS realizará nova análise documental para efeito de prorrogação do benefício até a data prevista para a perícia presencial”.</p> <p>Revogação do art. 6º da Portaria Conjunta Ministério do Trabalho e Previdência Social/ INSS nº 7 de 28/07/2022, para o § 3º do art. 75 do Decreto 3.048/99 seja aplicado para todos os segurados, independentemente dos mesmos terem sido submetidos ou não à perícia médica presencial.</p> <p>Análise da viabilidade/adequação/racionalidade de manutenção da transferência a gestão das aposentadorias e pensões dos/as servidores/as das Autarquias Federais para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em face das</p>

	deficiências da Autarquia e do volume de processos que aguardam conclusão de análise.
<b>TECNOAUTORITARISMO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) E DIREITOS HUMANOS</b>	<p>Regulamentação de uma política pública voltada à formação da cultura da privacidade;</p> <p>Necessidade de uma política pública eficiente voltada do enfrentamento às fake news;</p> <p>Regulamentação do uso de reconhecimento facial, decisões tomadas por algoritmos no âmbito da administração pública, com fundamento no devido processo legal, na proteção dos direitos humanos, bem como na formação de equipes multidisciplinares com paridade de gênero e diversidade étnico-racial;</p> <p>Criação de uma governança multiparticipativa para entender os impactos da IA e traçar medidas de segurança e contenção aos ataques aos direitos humanos;</p> <p>Proteção da infância em face das novas tecnologias, com ênfase nos neurodireitos.</p>
<b>MORADIA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS RURAIS</b>	<p><b>E</b> Alterar o Decreto n. 10.600/2021, incluindo os subsídios financeiros previstos no artigo 23, I, §1º, IV, da Lei n. 11.124/2005</p> <p><b>E</b> Publicar atos administrativos que orientem os municípios a implementarem o aluguel social e a estabelecerem políticas de subsídios para garantir o acesso à moradia interligado às demais políticas socioassistenciais de oferta de emprego, garantia à saúde, alimentação, educação, etc</p>
<b>DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME</b>	<p>A revogação integral do DECRETO N° 11.150, DE 26 DE JULHO DE 2022;</p> <p>A edição de novo decreto regulamentar da Lei nº 14.181/2021, com nova fixação da definição de mínimo existencial, que contemple os seguintes pontos mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ nova definição de mínimo existencial, com sugestão de no mínimo R\$ 600,00 e previsão de atualização anual para repor ao menos a perda inflacionária;</li> <li>○ exclusão das exceções para cálculo do superendividamento;</li> <li>○ efetiva proteção contra o superendividamento e garantias do mínimo existencial.</li> </ul> <p>A revogação do Decreto nº 11.170/2022, interrompendo-se imediatamente a concessão de empréstimos consignados a beneficiários de programas de transferência de renda;</p>

		<p>Como alternativas para a concessão de crédito à população, a DPU sugere que se estude as hipóteses de disponibilização de microcrédito, com incidência limitada de juros, ou a adoção de um modelo público de antecipação de valores do benefício, sem a incidência de juros ou correção monetária</p> <p>a adoção de critério per capita, sem condicionantes irrazoáveis ou critérios de distinção, exceto aqueles relacionados ao estabelecimento de prioridades em razão do grau de vulnerabilidade social;</p> <p>A elevação do valor do benefício, a fim de assegurar o gozo dos direitos mínimos, o que pode ser feito por Decreto do Executivo, nos termos do art. 4º, §6º, da Lei 14.284/2021, com sua atualização anual.</p> <p>A elevação dos recortes de acesso ao benefício por Decreto do executivo, nos termos do art. 4º, parágrafo 6º, da Lei 14.284/2021, atualizando as definições de pobreza e extrema pobreza. A DPU sugiere a utilização de <math>\frac{1}{2}</math> salário-mínimo ou similar, com atualização anual.</p> <p>A diminuição do tempo para obtenção do benefício, pela reestruturação do SUAS e atuação conjunta com municípios e estados para atualização dos cadastros da população vulnerabilizada;</p> <p>As adequações orçamentárias necessárias para cumprimento da decisão judicial do MI 7300.</p>
<b>SEGURANÇA ALIMENTAR NUTRICIONAL</b>	<b>E</b>	<p>A retomada da implementação do SISAN, garantindo o funcionamento efetivo dos seus componentes, especialmente do CONSEA e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Revogação do Decreto nº 10.713/2021.</p> <p>Adoção de novo Decreto, a ser construído com participação social e interinstitucional, de modo a regulamentar a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.</p>
<b>MULHERES POLÍTICAS GÊNERO</b>	<b>E DE</b>	Anulação ou revogação da Portaria nº 2.561/2020 GM/MS, de 23 de setembro de 2020, que substituiu a Portaria nº 2.282 GM/MS, de 27 de agosto de 2020, reestabelecendo-se os efeitos da Portaria MS/BM n. 1.508/2005, consoante artigos

	<p>694 a 700, da Portaria de Consolidação MS/GM nº 5 de, 28 de setembro de 2017.</p> <p>Revogação da Portaria 715/2022 do Ministério da Saúde e retomada da Rede Cegonhas.</p> <p>Retirada da biblioteca virtual do Ministério da Saúde e de circulação (caso haja via impressa).</p>
<b>POLÍTICAS ETNORRACIAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- revogação da Portaria nº 45/2020, da Fundação Cultural Palmares, pela garantia da participação social nos atos decisórios da instituição;</li> <li>- revogação da Portaria nº 36/2021, pela retomada das reais funções desta instituição pública;</li> <li>- revogação do Decreto nº 9.794/2019, pela retomada dos direitos da população negra na esfera institucional;</li> <li>- edição de portaria que reconstitua o Comitê Gestor do Valongo, na linha da Portaria nº 360/2018, do IPHAN, incluindo nessa reconstituição a DPU como integrante do comitê, em condição de equivalência ao Ministério Público Federal;</li> <li>- revogação da Instrução Normativa nº 128/2022, em favor da desburocratização dos procedimentos de demarcação de territórios quilombolas;</li> <li>- revogação dos Decretos n. 11.232/2022 e n. 10.252/2020, em movimento de retomada dos direitos das comunidades quilombolas, tradicionais e de assentamento;</li> <li>- reinstituição do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, nos termos do art. 6º, do Decreto nº 7.824/2012.</li> </ul> <p>Medidas de fortalecimento do direito à memória/verdade e reparação simbólica para a população negra:</p> <p><b>APROVAÇÃO do PL 4.894/2020</b>, que autoriza o Poder Executivo Federal a criar o Museu da História da Escravidão e da Consciência Negra, na cidade do Rio de Janeiro. Na justificação da proposta, consta que a criação do museu visa garantir o direito à Memória, Verdade e Justiça sobre a escravização no Brasil, em diálogo com outros locais de memória, resistência e promoção dos direitos humanos em outros países.</p> <p><b>APROVAÇÃO do PL 2000/2021</b>, que reconhece o sítio arqueológico Cais do Valongo, na região portuária do Município do Rio de Janeiro, como patrimônio histórico-cultural afro-brasileiro essencial à formação da identidade nacional e estabelece diretrizes para a sua especial proteção em decorrência do título de Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco. O local foi a porta de entrada de</p>

		60% dos 4 milhões de africanos escravizados que foram trazidos ao Brasil ao longo de quase quatro séculos de tráfico transatlântico, servindo ainda como maior porto distribuidor de pessoas escravizadas para outros estados do Brasil e para a América Latina.
<b>QUILOMBOLAS E DEMAIS COMUNIDADES TRADICIONAIS</b>	<b>E</b>	- Revogação da Instrução Normativa n. 111, de 22 de dezembro de 2021; - Revogação da Portaria FCP n. 57/2022; - Revogação da Instrução Normativa INCRA n. 128/2022
<b>VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO</b>	<b>DE</b>	<p><b>Prevenção:</b> endereçamento das principais causas estruturais que geram a violência política de gênero (criação de fluxos e canais entre instituições, maior presença do Estado e das instituições públicas. Inclusão da prevenção à violência política de gênero como metas prioritária).</p> <p><b>Prevenção:</b> Mapeamento – Diagnóstico técnico (construção de política pública baseada e direcionada por evidências). Meio: edital ou convênio.</p> <p><b>Proteção:</b> Fortalecimento da política pública de proteção (critérios acima)</p> <p><b>Reparação</b> – Investigação dos crimes de violência política de gênero. Criação de protocolo integrado de investigação dos crimes. Proteção especial às vítimas, levando em consideração a interseccionalidade: adoção de perspectiva de gênero e étnica na investigação dos delitos envolvidos, eliminando estereótipos e estigma.</p> <p><b>Promoção</b> – de uma cultura democrática e feminista, que reconheça a importância da participação das mulheres na vida pública, em especial na esfera política, e enfrente os obstáculos para a ocupação desses espaços, principalmente a violência política.</p>
<b>CIDADANIA LGBTI+ E IDENTIDADE GÊNERO</b>	<b>E DE</b>	<p>Revogação total da <b>Portaria n. 604, de 27 de outubro de 2021, do Ministério do Turismo</b> /Secretaria Especial de Cultura/Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura.</p> <p>Revogação do Decreto Presidencial nº 9883/2019 e edição de novo ato normativo substitutivo nos moldes do Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010.</p> <p>Revogação parcial do Decreto nº 10.977\2022 e edição de dispositivos substitutivos.</p>
<b>POVOS INDÍGENAS</b>		<p>Revogação integral da Instrução Normativa n. 09/2020</p> <p>Reconhecimento da constitucionalidade e da ilegalidade do Parecer nº 13/2021, da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI, bem como Ofício Circular nº 18/2021, da Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial da FUNAI, com a consequente anulação dos atos.</p>

	<p>Reforma dos pareceres nº 13/2021 e 763/2020, ambos da Procuradoria Especializada da AGU junto à FUNAI</p> <p>Reforma do Parecer Normativo AGU nº 01/2017</p> <p>Revogação dos Decretos n. 10.965/2022 e 10.966/2022</p> <p>Revogação da Resolução n. 4, de 22 de janeiro de 2021</p> <p>Alteração do artigo 30 Resolução n. 81/2022, da ANTAQ</p>
<b>MEIO AMBIENTE E GARIMPO</b>	<p>Medidas para assegurar a saúde das populações afetadas e vulneráveis:</p> <p>Elaboração de um plano de mitigação regional dos efeitos da contaminação mercurial, que contemple ações que garantam a segurança hídrica, bem como segurança e soberania alimentar das populações expostas;</p> <p>Notificação junto ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN, dos casos de contaminação mercurial já identificados por meio de pesquisas realizadas por Universidades e institutos de pesquisas e de protocolos de notificação compulsória de novos casos;</p> <p>Treinamento das equipes médicas e de enfermagem dos sistemas públicos de saúde para identificação e encaminhamento de casos suspeitos, com especial atenção as equipes da Secretaria Especial de Saúde Indígena;</p> <p>Implantação e avaliação da efetividade de modelos de Centros de Referência para atendimento dos indivíduos contaminados;</p> <p>Medidas para assegurar segurança alimentar, hídrica e proteção da pesca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moratórias para consumo dos peixes listados com maior teor de contaminação mercurial e desenvolvimento de programas de suplementação alimentar saudável e de baixo carbono para populações afetadas;</li> <li>• Garantia de auxílio financeiro para pescadores impactados com eventuais restrições de pesca;</li> <li>• Mapeamento dos impactos do garimpo legal aos recursos hídricos nas comunidades afetadas e desenvolvimento de programas de fornecimento de água potável aos atingidos</li> <li>• Elaboração de política informacional às populações atingidas sobre os riscos de contaminação relacionadas ao consumo de peixes listados com maior contaminação;</li> </ul>

		<p>Implementação da convenção de Minamata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A retomada dos grupos de trabalho instituídos conjuntamente entre Ministério do Meio Ambiente e de Minas e Energia, assegurando a participação de instituições de pesquisa e representantes da sociedade civil para a elaboração e implementação do Plano de Ação Nacional, a que se refere o anexo C da Convenção de Minamata;</li> <li>• Incentivo financeiro aos Institutos de pesquisas e Universidades para continuidade de pesquisas e testagem das populações vulneráveis, bem como desenvolvimento de programas de monitoramento ambiental de áreas sensíveis à contaminação por mercúrio na Amazônia;</li> <li>• Reestruturação dos órgãos ambientais para garantir a efetividade das fiscalizações e das ações de comando e controle para combate ao garimpo ilegal, sobretudo em terras indígenas e unidades de conservação.</li> </ul>
<b>MIGRAÇÃO, APATRIDIA REFÚGIO</b>	<b>E</b>	<p>Revogação integral da Portaria n. 770, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de 11 de setembro de 2019</p> <p>Alteração da redação da Portaria nº 87 para que garanta também a possibilidade de regularização migratória por meio de autorização de residência para as vítimas indiretas de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada pela condição migratória.</p> <p>Com relação ao disposto no art. 3º, III, uma solução seria a inclusão da expressão “por exemplo” após a descrição das hipóteses de violação de direito agravada pela condição migratória, o que tornaria o elenco de hipóteses exemplificativo e possibilitaria à autoridade migratória competente, no exercício de sua discricionariedade, a partir dos elementos constatados no caso concreto, aplicar o conceito de “violação de direito agravada pela condição migratória”;</p> <p>Retirada da exigência de colaboração com a investigação, uma vez que gera a revitimização e vai de encontro, inclusive, ao princípio da proteção previsto na Lei 13.344/2016. Com isso, necessária a revogação do art. 2º, § 1º, da Portaria, bem como a alteração da redação do inciso VI do artigo 5º, para que os documentos ali previstos sejam tratados como exemplificativos.</p>

	<p>Revogação da Portaria Interministerial n. 678, de 12 de setembro de 2022, total ou parcial no que diz respeito às sanções nela estabelecidas.</p> <p>Inserção de dispositivo no Decreto n. 9.199/2017 que dispense a apresentação de documento exigido para a concessão de vistos ou de autorização de residência, sempre que demonstrada vulnerabilidade de qualquer ordem que caracterize a impossibilidade de o imigrante obtê-lo;</p> <p>Alteração do texto do Decreto n. 9.199/2017 para incluir expressamente a possibilidade de apresentação da solicitação de reconhecimento da condição de apátrida em postos consulares do Brasil no exterior;</p> <p>Revogação dos dispositivos que preveem a prisão para fins de expulsão ou deportação (arts. 211, 275 e 276 do Decreto nº 9.199/17).</p> <p>Revogação § 5º do artigo 45 e o § 2º do artigo 153 do Decreto n. 9199/2017 para acabar com a limitação de cadeia para a concessão de visto temporário e/ou autorização de residência para fins de reunião familiar;</p> <p>Inclusão de dispositivo que estabeleça expressamente que a tramitação do processo de solicitação de visto deverá observância às regras estabelecidas para o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal por meio da Lei nº 9.784/99.</p> <p>Em todas as portarias que preveem a acolhida humanitária, deve ser incluída regra que assegure, apesar do rol de documentos exigido, a possibilidade de a identificação ocorrer com os documentos de que o imigrante dispuser.</p> <p>Alteração da atual composição do CNIg, para que haja a previsão de paridade entre órgãos governamentais e entidades diretamente ligadas à assistência dos imigrantes e compostas pelos próprios imigrantes, sem prejuízo de se assegurar a participação, como observadoras, de instituições como a DPU, o IMDH e as agências da ONU ligadas à temática migratória.</p>
<b>OPERAÇÃO ACOLHIDA</b>	As recomendações objetivam uma composição dos Subcomitês da Operação Acolhida que seja mais diversa e reflita o atual cenário das ações de acolhida humanitária emergencial no país. Recomenda-se alterar os parágrafos de § 1º a § 5º do art. 5º do Decreto nº 10.917/2021.

- Recomenda-se incluir a representação de até três organismos internacionais para cada um dos três Subcomitês da Operação Acolhida, totalizando 9 representações, as quais podem se repetir ou se alternar. Os organismos internacionais teriam direito a voz, mas sem direito a voto;
- A representação dos organismos internacionais seria acordada a partir de três requisitos: atuação regular no país, assinatura de memorando de entendimento com o CFAE, e assinatura de acordo de cooperação técnica com Ministério parte do CFAE.
- Recomenda-se incluir a representação de três entidades da sociedade civil que atuam na promoção e proteção de direitos de migrantes e refugiados no Brasil, para cada um dos três Subcomitês da Operação Acolhida, totalizando 9 representações, as quais podem se repetir ou se alternar. As entidades da sociedade civil da Operação Acolhida teriam direito a voz e voto.
- A representação de entidades da sociedade civil ocorreria após divulgação de Edital de Convocação para compor Subcomitê Federal. Os procedimentos administrativos empreendidos pelas entidades da sociedade civil para compor os Subcomitês atenderiam às seguintes etapas: habilitação, resultado da habilitação, eleição e homologação. O mandato poderia ser de 01 (um) ano.
- Recomenda-se incluir a representação da Defensoria Pública da União nos Subcomitês da Operação Acolhida, em razão de seu mandado constitucional e atuação na Lei de Migração, com direito a voz, mas sem direito a voto, como ocorre no CONARE.

Inclusão de inciso no art. 2º com a redação: “estabelecer padrão de atendimento, nos postos de identificação e de triagem na fronteira brasileira, de crianças e adolescentes migrantes e refugiadas desacompanhadas, separadas e/ou indocumentadas”;

Inclusão de inciso no art. 2º com a redação: “estabelecer padrão para juntada, em sistema de informação, de documentos produzidos em: regularização migratória, tratamento de casos de proteção, e encaminhamentos do Sistema de Garantia de Direitos, que envolvem crianças e adolescentes migrantes e refugiadas que se encontram em situação de risco pessoal e social”.

Alteração de inciso no art. 3º com a redação: “estabelecer mecanismos de monitoramento da implementação das ações

	<p>de estratégia de interiorização em articulação com as unidades federativas, destacadamente na modalidade de vaga de emprego sinalizada”;</p> <p>Inclusão de inciso no art. 3º com a redação: “articular e garantir, em integração com a rede de serviços públicos locais, o oferecimento de atendimentos aos migrantes e refugiados acolhidos, nos locais de abrigamento, do Sistema Único de Saúde, do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”.</p> <p>Recomenda-se que a FUNAI exerça seu dever, acompanhe, atue e atenda as demandas de todos os indígenas migrantes e refugiados. Assim, que iniciem o cumprimento da sentença da ACP nº 1000145-20.2019.4.01.4200, com a devida atualização para inclusão de todas as etnias de indígenas migrantes residentes no Brasil.</p> <p>Atualizações nos sistemas de registro da SESAI, ações que visem verificar in loco ou atualizações periódicas dos registros, para que todos os indígenas possam acessar os serviços de saúde indígena, e que não haja impedimento decorrente de ausência ou erro no registro da SESAI; No âmbito da saúde indígena em área urbana, é fundamental o fornecimento do atendimento de saúde dentro dos parâmetros normativos da atenção especializada aos povos indígenas.</p> <p>Atualizar a assistência técnica e financeira do MEC, de acordo com a situação específica para o ensino dos indígenas migrantes e refugiados;</p> <p>O maior envolvimento do MEC, destacando o INEP e FNDE;</p> <p>Atuação direta do MEC no Plano de Ação para Atendimento Educacional às Crianças e Adolescentes Indígenas Imigrantes no Estado de Roraima”, decorrente da Ação Civil Pública nº 1001587-55.2018.4.01.4200.</p> <p>Ações no SUAS que possibilitem o efetivo acesso dos indígenas migrantes e refugiados aos serviços de assistência e benefícios sociais.</p> <p>O livre acesso ou a autorização de acesso de forma mais célere das equipes técnicas dos CRAS aos abrigos federalizados.</p> <p>Que a FUNAI acompanhe e seja comunicada sobre o processo de interiorização desses indígenas.</p>
--	---

	<p>Que o controle e a divulgação dos dados de interiorização da população indígena seja realizada de forma desagregada, por etnia e com a informação de onde estavam residindo esses indígenas antes da interiorização.</p> <p>O acompanhamento e articulação da FUNAI para o atendimento das demandas dos indígenas alojados nos abrigos federalizados.</p> <p>Ações de assistência do Governo Federal para os indígenas migrantes e refugiados que estão em situação de rua.</p> <p>Seja avaliada a solicitação do CIR para acessar os abrigos federalizados de população indígena.</p> <p>Recomenda-se que o Governo disponibilize os serviços de tradução juramentada, de forma gratuita, aos indígenas migrantes e refugiados em situação de extrema vulnerabilidade.</p>
<b>ACESSO À JUSTIÇA</b>	<p>Inclusão da Defensoria Pública no rol do art. 4º da Lei nº 8.437/92, a fim de reconhecer manejo do instrumento processual da suspensão de segurança na proteção dos vulneráveis;</p> <p>Criação de estrutura própria no âmbito da Administração Pública Federal (Secretaria Nacional de Acesso à Justiça) para o planejamento, aprimoramento e execução da política pública de acesso à justiça em prol da população em situação de vulnerabilidade;</p> <p>Retomada do projeto Defensoria Sem Fronteiras, no âmbito do DEPEN;</p> <p>Alteração do Decreto n. 1.306, de 09 de novembro de 1994, para ampliação da participação da sociedade civil e inclusão da Defensoria Pública da União no Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD;</p>
<b>DIREITOS HUMANOS EMPRESAS</b>	<p><b>E</b> Instituição de Conselho Nacional de Direitos Humanos e Empresas, esfera de gestão e monitoramento da implementação da Política, garantida a paridade de representação entre órgãos e entidades do Estado, representantes das empresas e sociedade civil;</p> <p>Realização de conferências regionais e nacional;</p> <p>Elaboração de Plano Nacional Ação sobre Direitos Humanos e Empresas (instrumento que materializará a referida Política), com escopo quadrienal, composto por eixos temáticos, objetivos, ações estratégicas (dentre as</p>

	<p>quais medidas para o monitoramento de cadeias produtivas com maior potencial violador), metas, resultados esperados e cronograma de execução;</p> <p>Criação de mecanismos de incentivo à incorporação do respeito e proteção aos direitos humanos pelas empresas, a exemplo do selo “Empresa e Direitos Humanos” sugerido pelo Decreto nº 9.571/2018;</p> <p>Elaboração de códigos de conduta, como mencionado pela Resolução CNDH nº 5/2020, o que pode ser capitaneado tanto pelos ministérios quanto pelas agências reguladoras de setores como energia elétrica, petróleo, mineração, transportes, etc., assegurando-se a ampla participação da sociedade civil, especialmente dos grupos mais impactados pela atuação de cada um dos setores, dentre os quais os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais; e</p> <p>Criação, a exemplo do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e tomndo-o como referência, de uma ferramenta de publicização para as empresas violadoras de direitos humanos (“lista suja”).</p>
<b>DIREITO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA</b>	<p>Revogação do dispositivo como ato simbólico no sentido da superação da criminalização da pobreza;</p> <p>Ampliar as discussões, especialmente com participação da sociedade civil, do Projeto de Lei n. 5.740, de 2016 (Câmara dos Deputados) e Projeto de Lei n. 1.635, de 2022 (Senado Federal) tornando a Política Nacional para a População em Situação de Rua lei em sentido estrito;</p> <p>Prever como regra a concessão de um auxílio-moradia em pecúnia para quem está em situação de rua e, para aquelas pessoas que tiverem dificuldade em usar o benefício, que o próprio órgão de assistência social local (financiado pelo governo federal) pague o local de moradia escolhido pela pessoa dentro de um valor teto pré-estipulado;</p>
<b>REFORMA AGRÁRIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</b>	<p>Revogação da Portaria Conjunta MAPA e INCRA 01/2020, da Portaria Mapa 26/2020, da Instrução Normativa INCRA 105/2021 e reestruturação do INCRA;</p> <p>Revogação da Instrução Normativa Incra 112/2021;</p> <p>Alterar os art. 65, p. único, II, e 70, caput, da Instrução Normativa 99/2019/INCRA/Presidência para as seguintes redações:</p> <p style="padding-left: 40px;">Art. 65 [...] Parágrafo único [...]</p> <p style="padding-left: 40px;">I - [...]</p>

	<p>II – Ocupantes passíveis de regularização, caso a ocupação tenha ocorrido até 22/12/2015 e, para os projetos de assentamento criados depois de 22/12/2014, caso a ocupação, inclusive na forma de acampamento, tenha ocorrido até um ano antes da data de criação.</p> <p>Art. 70. O processo de regularização de ocupação de uma única parcela com área de até quatro módulos fiscais, instaurado de ofício ou a pedido do interessado, servirá para averiguar o cumprimento cumulativo das seguintes condições:</p> <p>I - início da ocupação e da exploração da parcela pelo interessado até 22 de dezembro de 2015, ou a pelo menos um ano antes da data de criação do assentamento, inclusive na forma de acampamento, para aqueles projetos criados depois de 22/12/2014, devidamente comprovada pelo requerente.</p> <p>Incluir o inciso “V” no art. 18, §2º, do Decreto 9.311/2018/Presidência da República:</p> <p>Art. 27 [...] inalterado      §4º [...] inalterado      I a IV – inalterados      V- quando o imóvel já tiver sido objeto de pedido de regularização, mesmo que tenha havido desistência do pretendente ou alteração deste.</p> <p>Alterar o item “e” do art. 27, §4º, da Instrução Normativa 99/2019/INCRA/Presidência, e incluir o inciso “f”, para incluir nova hipótese de vistoria impositiva:</p> <p>Art. 27 [...] inalterado      §4º [...] inalterado      a a d. inalterados      e. quando o imóvel já tiver sido objeto de pedido de regularização, mesmo que tenha havido desistência do pretendente ou alteração deste.      f. de ofício, referentes ao poder de fiscalização da autarquia. (deslocado)</p> <p>Inclusão de novo parágrafo no art. 7º do Decreto 9.311/2018/Presidência da República, para constar o seguinte:</p> <p>Art. 7º [...] inalterado      §§1º a 5º. inalterados      §6º Nas hipóteses do parágrafo anterior, se a renda per capita extrapolar um salário-mínimo em razão de serviço público remunerado exercido no interesse e no interior da comunidade abrangida pelo projeto de assentamento pleiteado, poderá ser deferido o pedido de inscrição, fundamentadamente, desde que fique</p>
--	--

	<p>comprovada a capacidade de exploração da unidade familiar e os demais requisitos do PNRA.</p> <p>Alterar o art. 109, IV, da Portaria 531/2020/INCRA/Presidência, fazendo constar o seguinte:</p> <p>Art. 109 [...] inalterado</p> <p>I a III – inalterados</p> <p>IV - autorizar o Superintendente Regional a encaminhar à Administração Central as propostas de decretação de interesse social para fins de reforma agrária, para fins de desapropriação;</p> <p>Revogação do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021 Acatamento dos pedidos formulados em face do INCRA na Ação Civil Pública nº 1001161-22.2022.4.01.3903.</p>
<b>DIREITO EDUCAÇÃO</b>	<p>À</p> <p>Revogar a Emenda Constitucional nº 95 para excluir a educação pública do regime de austeridade fiscal por ela imposto. A educação é a principal ferramenta de combate à desigualdade estrutural que caracteriza a sociedade brasileira;</p> <p>Financiar adequadamente a educação, cumprindo com a previsão da Lei nº 13.005/2014, do Plano Nacional de Educação;</p> <p>Adotar diretrizes pedagógicas assertivas e propositivas em matéria de educação inclusiva;</p> <p>Regulamentação do art. 5º-A, §§1º a §1º-E da Lei 10.260/2001, para prever as condições especiais de renegociação e alongamento excepcional de prazos para adimplemento de débitos do Fies de beneficiários adimplentes ou que estão inadimplentes por débitos que completam mais de 90 dias de atraso a partir de 30/12/2021.</p>